

Fredrik Sterzel

Parlamentarismen i författningen

Lund 1983

NORSTEDTS

Parlamentarismen i författningen

Ernst Söder

STENSTEN & SÖDERSTRÖM
BOKFÖRLAG



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Förord

Parlamentarismen i författningen

Fredrik Sterzel



PA NORSTEDT & SÖNERS FÖRLAG
STOCKHOLM



ISBN 91-1-837121-3

© Fredrik Sterzel, P A Norstedt & Söners förlag, Stockholm
Studentlitteratur
Lund 1983

Förord

Under många år följde jag med intresse författningsfrågan bl.a. som universitetslärare och kanslichef i riksdagens konstitutionsutskott. Efter den nya regeringsformens ikraftträdande har jag från olika utsiktsposter ägnat dess tillämpning samma intresse. Centrala bestämmelser som särskilt har engagerat mig är de som gäller parlamentarismen. De har under de gångna åren fått en stor aktualitet genom de täta regeringsskiftena m.m. och de omfattas nu av den översyn av vissa grundlagsfrågor som pågår under parlamentarisk medverkan. I denna bok vill jag ge en analys av dessa regler mot bakgrunden av äldre konstitutionella förhållanden. Jag framför ett varmt tack till rektor för Lunds universitet, professor Nils Stjernquist för hans vänlighet att granska mitt arbete.

Stockholm i februari 1983

Fredrik Sterzel

Innehåll

INLEDNING 9

Bakgrund och förarbeten	10
Parlamentarismen i förarbetena till RF	15
Från tvåkammerriksdag till enkammerriksdag	19
Grundlag och praxis	22
Fortsatt debatt och reformarbete	25

1. MISSTROENDEFÖRKLARING 27

Utvecklingen före RF	27
Förarbetena i författningsfrågan	39
Utvecklingen efter RF	44
Parlamentarism och misstroendeförklaring	50

2. REGERINGSBILDNING 64

Utvecklingen före RF	64
Förarbetena i författningsfrågan	75
Utvecklingen efter RF	82
Parlamentarism och regeringsbildning	92

3. EXTRA VAL 116

Utvecklingen före RF	116
Förarbetena i författningsfrågan	126
Utvecklingen efter RF	131
Parlamentarism och extra val	135

4. FOLKOMRÖSTNING 146

Utvecklingen före RF 146

Förarbetena i författningsfrågan 153

Utvecklingen efter RF 157

Parlamentarism och folkomröstning 163

SLUTORD 172

NOTER 183

KÄLLOR 201

SUMMARY 206

Inledning

Parlamentarismen är en viktig del av den ideologiska grundvalen för 1974 års regeringsform. Att den skulle grundlagfästas var det enda krav av principiell natur som ställdes i författningsarbetets tidigare skede. I det senare skedet utvecklades kravet därhän, att en ny grundlag skulle bygga på en allmän princip om folksuveränitet, med parlamentarismen som det främsta uttrycket.

Parlamentarismens princip uppfattades från början som självklar och definierades därför inte. Vanligen avsåg man endast att regeringen skall utses på grundval av maktförhållandena i riksdagen och inte enligt konungens önskemål. Någon kritik riktades emellertid inte heller mot de spelregler mellan riksdag och regering som hade utvecklats i praxis. En viss formalisering blev ofrånkomlig sedan författningsfrågan väl hade aktualiserats. Inte på något håll ville man dock ändra den praktiska politikens förutsättningar genom sådana tekniska nyheter som blev nödvändiga vid en grundlagsreform. I den mån parlamentariska principfrågor alls diskuterades, kom de helt i bakgrunden för mera konkreta reformkrav.

RF utarbetades i en stabil parlamentarisk situation. När reformarbetet inleddes hade socialdemokraterna redan under många år utövat regeringsledningen, och de behöll den utan avbrott under hela den långa tid som arbetet pågick. Detta kunde inte undgå att påverka både den konstitutionella debatten i allmänhet och de närmare övervägandena i författningsfrågan.

Kort efter RF:s ikraftträdande ändrades den parlamentariska situationen. När detta skrivs på hösten 1982 har vårt land fått sin sjätte regering på drygt sex år. Under samma period har en folkomröstning hållits i vad som då var dagspolitikens största fråga. Extra val till riksdagen har diskuterats flera gånger och har vid ett tillfälle faktiskt varit ett önskemål hos riksdagsmajoriteten.

Centrala regler i RF har alltså satts på prov under helt andra förhållanden än dem som rådde under grundlagsarbetet. Just de regler som gäller samspelet mellan regering, riksdag och folk har på ett särskilt sätt kommit i förgrunden under de år som har gått sedan RF trädde i kraft. Som en

konsekvens av detta har en ny konstitutionell debatt kommit att föras. En kommitté med företrädare för de fem riksdagspartierna har redan hunnit genomföra en första översyn av vissa viktiga punkter i RF. Resultatet har hittills inte blivit några reformer utan endast att den tidigare enigheten mellan partierna i dessa frågor har brutits. En fortsatt översyn pågår i andra former.

Mot denna bakgrund bör det idag vara av intresse att studera parlamentarismen som den har utvecklats i och under den nya författningen. Genom att se närmare på vad som har hänt och jämföra med tidigare förhållanden och med förarbetena i författningsfrågan bör man också kunna få en antydning om vad det har inneburit att vårt land har fått en ny skriven författning.

Syftet med denna bok har härmed angetts. Det är, kort uttryckt, att belysa den svenska parlamentarismen från konstitutionell synpunkt. Grundlagsregler som har en självfallen betydelse i detta perspektiv är de om misstroendeförklaring, om bildande av regering och om extra val till riksdagen. Även de om folkomröstning bör uppmärksammas med hänsyn till det nära sambandet mellan folksuveränitet och parlamentarism enligt RF. Grundläggande betydelse har principen att statschefen står utanför den politiska beslutsprocessen, men den kräver ingen särskild analys.

Vart och ett av de fyra ämnen som har nämnts nu behandlas i det följande i var sitt kapitel. Perspektivet kan emellertid inte begränsas till grundlagsreglerna, utan dessa måste ses i ett större sammanhang. De ämnen som behandlas kan sammanfattas så, att de avser regerings avgång och bildande samt hörande av folket mellan de ordinarie valtillfällena. Kapitelrubrikerna anknyter dock till RF. Statsrättsliga detaljfrågor lämnas i huvudsak åt sidan. I stället läggs huvudvikten vid principer och funktionssätt sedda mot bakgrunden av förhållandena före RF.

I fortsättningen av denna inledning tas några allmänna bakgrundsfrågor upp, främst för att skapa sammanhang och minska antalet upprepningar längre fram. Först erinras om huvudpunkterna i det händelseförlopp som ledde fram till RF och om de huvudsakliga förarbetena.

BAKGRUND OCH FÖRARBETEN

Parlamentarismens framväxt i vårt land har blivit väl belyst i den vetenskapliga litteraturen.¹ Här behöver endast erinras om några punkter som har direkt betydelse för det följande.

Parlamentarismen brukar anses slutligt erkänd i samband med Nils Edéns regeringsbildning hösten 1917. Som den egentliga genombrottstiden betraktas åren dessförinnan från hösten 1905 då Karl Staaff bildade den första partiministären, sedan unionskrisen kort innan hade lett till det första totala ministerskiftet. En utveckling hade dock pågått länge, med oppositionsriksdagen 1840–41 som den första milstolpen och representationsreformen 1866–67 som den andra.

Erkännandet vann parlamentarismen efter kamp med konungamakten. Då man säger att den grundläggande principen har varit erkänd sedan 1917, avser man att riksdagen och inte konungen skall ha det avgörande inflytandet på regeringsbildningen. Några närmare spelregler för trekantsförhållandet regering–riksdag–folk var däremot inte utvecklade vid den tiden. Vilka principer som skulle gälla i fråga om t.ex. regerings avgång eller bildande av regering – frågor som har central betydelse här – var inte utan vidare klart. Man får i efterhand bedöma på grundval av historiska fakta vilka handlingsmönster som utvecklades i praxis. Inte ens konungens ställning var helt klarlagd. Ända in på 1960-talet rådde ovisshet om vilka exakta befogenheter konungen kunde anses ha.

Man kan säga att parlamentarisk praxis i egentlig mening började utvecklas från hösten 1917, sedan huvudprincipen hade erkänts av konungamakten. Då man ser på den första perioden, framför allt minoritetsparlamentarismens år 1920–36, är det viktigt att komma ihåg att de parlamentariska tänkesätten inte hade stabiliserats ännu. Man talade ofta om parlamentarismens kris och förde en diskussion om de grundläggande principerna som fick stor betydelse för vår senare författningsdebatt.²

Under dessa år var det inte bara fråga om att man från olika håll kritiserade de rådande praktisk-politiska förhållandena, främst de täta regeringsskiftena och den svaga regeringsmakten. Man ifrågasatte också, kan man säga, systemets legitimitet. Ingen regering kunde göra anspråk på att ha riksdagens förtroende på det sätt som man hade tänkt sig att parlamentarismen egentligen förutsatte. Detta kompenserades i riksdagen genom den "utskottsparlamentarism" för vilken Carl Gustaf Ekman blev den främste företrädaren. Det är också belysande hur Hjalmar Branting och Ernst Trygger i sina regeringsförklaringar 1921 och 1923 var måna om att framhålla, att de inte hade bildat några kampregeringar utan "en folklig landsregering" resp. "en verklig riksregering". Regeringssystemet fick sin logiska fullbordan med Ekmans "vågmästarregeringar" som med sitt smala underlag i riksdagen introducerade "tyngdpunktsparlamentarismen". Samtidigt som ett principiellt försvar utvecklades för denna styrelseform, framkallade den också en stark kritik och reaktion.

Så småningom formulerades en princip för förhållandet mellan riksdag och regering som numera ofta citeras: Regeringen skall åtnjuta riksdagens förtroende eller åtminstone vara *tolererad* av riksdagen. Detta uttryckssätt användes i författningsarbetet. Det innebär en sänkning av ambitionsnivån – ett uppgivande av illusioner – från parlamentarismens genombrottsår och första skede.

Inte heller författningsfrågan behöver skildras mera utförligt men huvudpunkterna bör antecknas.³ Den kan först kort summeras så att den utvecklades under ett kvartssekel från krav på vissa reformer inom 1809 års RF via en stor partiell reform som var genomförd 1971 till en total författningsreform som trädde i kraft 1975. Arbetet dominerades av de två parlamentariska kommittéerna författningsutredningen (FU) 1954–63 och grundlagberedningen (GB) 1966–72.

Från början var det folkomröstningsinstitutet och valsättet som stod i förgrunden för intresset. Genom partimotioner av folkpartiet om enkamarsystem fördes även den frågan in i bilden 1953. Samtidigt motionerade fem ledande socialdemokrater om en allmän översyn av författningen. Konstitutionsutskottet (KU 1953:17) var enigt om att endast förordra partiella reformer, avseende de tre frågekomplex som har nämnts här. Beträffande kammersystemet ville majoriteten inte sträcka sig längre än till reformer rörande första kammarens sammansättning, ställning och funktioner. Riksdagen följde utskottet.

Regeringen tog emellertid upp de socialdemokratiska motionärernas tanke och gav FU i uppdrag ”att företaga en samlad översyn av demokratiens funktionsproblem och att på grundval därav genomföra en modernisering av vår författning”. Detta innebar inte att FU fick till uppgift att utarbeta en helt ny författning, men under arbetets gång kom FU fram till att det borde bli slutresultatet. Särskilt pekade FU i sina slutbetänkanden (SOU 1963:16–18) på svårigheterna att ändra grundprincip för 1809 års RF.

FU hade inte förankrat sitt förslag politiskt och redovisade dessutom två alternativ i fråga om kammersystemet. Partierna enades emellertid inom kort om att man borde gå över till enkammarriksdag. Den stora stötestenen blev i stället frågan om förhållandet mellan riksdagsvalen och kommunalvalen, det s.k. kommunala sambandet. Efter partiöverläggningar och olika specialutredningar enades partierna i början av 1966 om att tillsätta GB och att inrikta dess arbete på en partiell reform genom första riksdagsbeslut 1968. Planen kunde hållas (SOU 1967:26, prop. 1968:27, KU 1968:20) genom att partierna under hösten 1966 träffade en kompromissuppgörelse om bl.a. gemensam valdag, treåriga mandatperioder och ny valmetod.

Efter allmänna val på hösten 1970 började den nya enkammarriksdagen arbeta i januari påföljande år.

Ett drygt år senare lade GB fram sitt slutbetänkande (SOU 1972:15). Även i detta skede var vissa kompromisser nödvändiga, främst i samband med regleringen av statschefens ställning. Efter nya partiöverläggningar och en rätt omfattande teknisk överarbetning av GB:s förslag lades ännu ett år senare fram proposition om ny RF. Första beslutet togs av riksdagen på våren 1973 (prop. 1973:90, KU 1973:26). Efter bekräftande beslut året därpå trädde RF i kraft den 1 januari 1975.

Detta välkända händelseförlopp fordrar inga utförliga kommentarer i detta sammanhang. Endast några randanmärkningar är motiverade, närmast därför att det är viktigt att utgå från en realistisk syn på förarbetena till RF och överhuvudtaget på de politiska förutsättningarna för reformarbetet.

Det bör till en början slås fast att ingenting är särskilt originellt i författningsfrågans utveckling. Stora grepp var vanliga i lagstiftningsarbetet på den tiden. Det är lätt att finna exempel på andra initiativ som har krävt många år och flera utredningar att ro i land och som överhuvudtaget har berett statsmakterna mycket bekymmer. Till bilden har nästan alltid hört att både det politiska engagemanget och reformlinjerna i sak har växlat under resans lopp och att man på olika håll har varit beredd att gå mycket långt i kompromisser för att få saken ur världen. Numera iakttar statsmakterna en större varsamhet med sådana helhetsgrepp inom lagstiftningen.

Det är notoriskt att regeringens intresse för en större grundlagsreform länge var ringa och att utgången av 1966 års kommunalval fick avgörande betydelse för uppgörelsen samma höst. Uppenbart är också att den politiska luften gick ur författningsfrågan då de stora delfrågorna blev lösta och att den totala reformen kom till stånd utan djupare engagemang inom partierna, särskilt socialdemokraterna och centern. Belysande är att jämföra regeringens attityd i direktiven för GB 1966, där alla svårigheter och all remisskritik mot FU utvecklas med stor utförlighet, och i propositionen 1973, där den lika allvarliga remisskritiken mot GB skjuts åt sidan liksom åtskilliga större och mindre konstitutionella problem.

Till den närmare bilden av författningsarbetet har intressanta bidrag getts av olika medverkande, bl.a. vid ett symposium som anordnades av statens råd för samhällsforskning 1975. Frågan har också behandlats i memoarböcker av tre huvudaktörer, förutvarande statsministern Tage Erlander (1979 och 1982), förutvarande statsrådet Carl Lidbom (1982) och GB:s ordförande Valter Åman (1982). Till bilden hör också den mycket

ringa uppmärksamhet som ägnas frågan i Erlanders tidigare memoarer, som sträckte sig fram till 1960, och i de dagböcker från tiden 1954–66, som har publicerats av förutvarande statsrådet Ulla Lindström, jämte Åman en av de fem socialdemokratiska motionärerna 1953.

Författningsfrågans handläggning kan alltså sägas ge en ganska normal – i viss mån också tidstypisk – bild av arbetet med en stor lagstiftningsfråga av politisk betydelse. Likaså framstår FU:s och GB:s slutbetänkanden som typiska uttryck för svenskt kommittéväsen. FU:s är den klassiska utredningsprodukten, GB:s den utpräglade kompromissprodukten. De förra har sin tyngdpunkt i behandlingen av sakfrågor och sin svaghet i den politiska förankringen. Det senare har sin styrka i att de presenterade lösningarna har godtagits av partierna och sin svaghet i motiven, som ju alltid är vanskliga vid politiska kompromisser. Förarbetena till den partiella reformen är lika iögonenfallande ett "andra steg". Klart avgränsade sakfrågor tas upp med väl genomarbetade förslag men utan vidlyftigare principiella resonemang. Tidspressen är märkbar i GB:s betänkanden, såväl 1967 som framför allt 1972.

Denna bild är av betydelse då man studerar särskilda konstitutionella frågor, t.ex. de som hänger samman med parlamentarismen. Principiella resonemang och analyser finner man bäst hos FU. Även lösningarna i sak har ofta anvisats av FU. Reglerna om misstroendeförklaring och extra val bygger på FU, liksom dess analys av folkomröstningsinstitutet rensade upp en förvirrad debatt. GB utvecklade FU:s förslag och klarade i huvudsak ut frågorna politiskt. I sak viktigast i detta sammanhang är GB:s behandling av statschefens ställning och, som en konsekvens därav, regeringsbildningen. Utmärkande för både GB:s betänkanden, propositionerna och utskottsbetänkandena är strävan efter bred politisk enighet.

De randanmärkningar som har gjorts här bör beaktas vid ett studium av de frågor som tas upp i det följande. Man bör t.ex. akta sig för att pressa de senare förarbetena eller förbise de tidigare. Man måste vara försiktig med att dra slutsatser av att motivuttalanden på en punkt har fått avgörande betydelse för praxis men på en annan, i sak likvärdig punkt förefaller ha blivit förbisedda. Att synsättet i motiven till RF verkar vara ett annat än tidigare kan bero på tillfälligheter. Likaså bör man inte bli förvånad om man på någon punkt tycker sig finna en viss brist på kontinuitet eller inbördes sammanhang. En regel som har antagits av en enig riksdag kan i praktiken ha tillkommit på grund av att kanske bara ett mindre parti har yrkat på den och vunnit en förhandlingsframgång på just den punkten.⁴

PARLAMENTARISMEN I FÖRARBETENA TILL RF

De särskilda frågor som är förknippade med parlamentarismen i RF måste naturligtvis ses mot bakgrunden av inställningen till parlamentarismen som sådan i författningsarbetet. Vad lade man in i själva begreppet? Och vilka allmänna syften hade man med grundlagsregleringen? För att kunna svara på dessa frågor måste man börja med att se hur parlamentarismen fördes in i reformarbetet samt följa de allmänna resonemangen i ämnet.

Det är lämpligt att börja med 1953 års socialdemokratiska motioner om en allmän författningsöversyn⁵ eftersom de uppenbarligen beaktades då FU fick sina direktiv. Motionärerna begärde "en samlad och förutsättningslös översyn av principerna och formerna för den parlamentariska demokratien och den författningsmässiga ramen för vårt parlamentariska liv". Deras huvudmotiv var att få till stånd en bredare diskussion och därigenom få folkomröstningsinstitutet och, framför allt, den proportionella valmetoden insatta i ett större sammanhang samt granskade tillsammans med andra alternativ, t.ex. majoritetsval. Några konkreta reformkrav beträffande parlamentarismen hade de inte. Deras synsätt kom säkert nära det som regeringen anlade då FU tillkallades för "en samlad översyn av demokratiens funktionsproblem" och en modernisering av författningen.

Direktiven för FU tog upp parlamentarismen i samband med frågorna om regeringens ställning och arbetsformer. Till stor del hade grundlagsreglerna i dessa ämnen förlorat sitt reella innehåll och ersatts av konstitutionell sedvanerätt, yttrade departementschefen och fortsatte: "Det är sålunda påfallande, att icke ens de av alla demokratiska partier accepterade grundläggande principerna för det parlamentariska styrelseskicket finns upptagna i den skrivna författningen. Tiden får anses vara inne att utreda, hur dessa brister skall kunna avhjälpas. I stort sett torde man härvid kunna inskränka sig till att bringa regeringsformens föreskrifter till överensstämmelse med det faktiska rättsläge, som råder sedan länge."

I vissa hänseenden syntes dock "även materiella reformer" vara motiverade. Utredningen borde göra en noggrann översyn av arbetsfördelningen mellan regering och riksdag samt föreslå en modernisering av regeringens arbetsformer och av reglerna om statsrådets ansvarighet. Om "det parlamentariska styrelseskickets grundprinciper" blev inskrivna i författningen, kunde man inte underlåta att "samtidigt upptaga frågan om statsrådets politiska ansvarighet" till förutsättningslös omprövning, underströk departementschefen. Utredningen borde pröva om man borde införa ett dagordningsinstitut eller någon annan form för politiskt ansvars-

utkrävande. Den borde också överväga om det gamla dechargeförfarandet borde avskaffas eller bibehållas i ändrad form.

Man fäster sig vid att direktiven skilde mellan parlamentarismens grundprinciper och regeringens politiska ansvar. Det senare kan i och för sig uppfattas som själva kärnan i det förra. Man skall emellertid inte lägga in för mycket i ordalagen. Riksdagen hade 1952, på initiativ av konstitutionsutskottet (KU 1952:24), begärt en särskild översyn av reglerna om dechargeinstitutet och statsrådets ansvarighet. Det var därför naturligt att ta upp dessa frågor särskilt i direktiven. Att de formellt kom att framställas som fristående från grundprinciperna behöver inte ha berott på närmare överväganden. Klart är emellertid att man inte kände behov av några ändringar i vad som kallades grundprinciperna. Iögonenfallande är också att ingenting sades om innebörden i "det faktiska rättsläge" som rådde "sedan länge".

Det blev en naturlig uppgift för FU att närmare diskutera begreppet parlamentarism.⁶ När ett statsskick betecknas som parlamentariskt avser man, anförde FU, "i första hand att allmänt framhäva den dominerande roll som tillkommer folkrepresentationen". Det utsäger emellertid också "något mera bestämt om förhållandet mellan parlamentet och regeringsmakten". Regeringen är beroende av parlamentet. Detta beroendeförhållande framträder på två sätt. För det första sätter parlamentarismen sin prägel på ministärbildningen och på ministärens ställning i förhållande till parlamentet. Ministären skall ha parlamentets förtroende eller åtminstone tolereras av detta. För det andra sätter parlamentarismen också sin prägel på förhållandet mellan statschef och ministär. Det reella inflytandet över regeringsärendena kommer att ligga hos ministären och inte hos statschefen. I en monarki där den formella beslutanderätten ligger hos monarken innebär parlamentarismen att monarken regelbundet följer regeringens råd. "Endast i speciella situationer, då regeringens parlamentariska förankring eller parlamentets representativitet för folkopinionen satts i fråga, har en vägran att följa rådgivarnas råd ansetts förenlig med parlamentarismen" uttalade FU. Varje reell beslutanderätt därutöver för statschefen var att betrakta som en inskränkning i parlamentarismen.

FU angav tre utgångspunkter för behandlingen av frågorna om parlamentarismens grundlagfästande. Parlamentarismen är allmänt accepterad. Den kritik som har förekommit har vanligen knutit nära an till förhållanden som inte är författningsreglerade. Parlamentarismen har tekniskt fungerat väl. "Det väsentliga syftet" med att grundlagfästa parlamentarismen var därför, underströk FU, "icke att söka förändra den svenska parlamentarismens sätt att fungera". Motiven var i stället desamma som för en

författningsreform överhuvudtaget. Grundlagsreglerna skulle återspegla det faktiska statsskicket, ge anvisningar om hur tvister skulle lösas samt allmänt befästa det institut de avser. Ett flertal frågor berördes: de om statschefens ställning och uppgifter, statsrådets utnämning och entledigande, rätten att förordna om nyval till riksdagen, konseljbehandling av regeringsärendena samt formerna för att fastställa om regeringen åtnjuter riksdagens förtroende.

I författningsförslagets första paragraf betecknades statsskicket som parlamentariskt. Detta betydde, framhöll FU, att riksdagen tillerkändes "en dominerande roll inom den svenska demokratin". De väsentliga politiska besluten skulle i huvudsak vara förbehållna riksdagen. Folkomröstning skulle endast kunna komma i fråga i speciella fall.

Om FU:s förslag behöver i övrigt endast nämnas att det bl.a. gav konungen vissa befogenheter i speciella situationer, i enlighet med det synsätt som har framgått av citaten i det föregående. I dessa delar väckte förslaget kritik både i den allmänna debatten och vid partiöverläggningarna.⁷

FU tolkade alltså parlamentarismens huvudprincip så att folkrepresentationen allmänt sett ges en dominerande roll. Detta uttryckssätt kommer tillbaka i de senare förarbetena. I förbigående må anmärkas att en viss inre motsättning blir ofrånkomlig om man samtidigt vill ge riksdagen en huvudroll och återspegla det faktiska statsskicket utan sakliga ändringar. Att regeringen normalt dominerar scenen är ställt utom all tvekan. Den tid under vilken RF utarbetades är ett särdeles gott exempel på detta. Ett visst mått av fiktioner och inre motsättningar lär emellertid vara ofrånkomligt då man skriver en ny författning med demokrati och parlamentarism som självklara utgångspunkter.

I direktiven för GB uttalade departementschefen att önskemålen om grundlagfästande av parlamentarismen djupare sett innebar önskemål om en författning byggd på folksuveränitetens princip. Kritiken mot FU:s förslag gick också väsentligen ut på att det på centrala punkter avvek från denna princip. Partiöverläggningarna hade nu lett till enighet om att en total författningsreform borde genomföras och att "författningen skall bygga på folksuveränitetens grund och parlamentarismen inskrivas i grundlagen". De rikspolitiska uppgifterna borde i enlighet härmed fördelas mellan folket, folkrepresentationen eller något dess organ samt regeringen. Statschefens ställning i en sådan modern, parlamentarisk demokrati borde tas upp till prövning. Direktiven pekade klart på att statschefen inte borde ha några konstitutionella befogenheter och inte heller formellt delta i regeringssammanträden eller underskriva några beslut. Särskilda

avsnitt i direktiven, som det blir anledning att återkomma till, behandlade regeringsbildningen och det statsrättsliga kontrollsystemet.

Man fäster sig vid att direktiven oftare talar om folksuveränitetens än om parlamentarismens princip. Det är sålunda folksuveränitetens princip som sägs leda till att regeringen inte bara vid sitt tillträde utan även under sin verksamhetstid bör åtnjuta riksdagens förtroende eller i vart fall vara tolererad av denna. Det är folksuveränitetens intresse som sägs vara motivet för att regeringen bör kunna förordna om extra val till riksdagen. Etc. I sistnämnda sammanhang sägs att då frågan är av utpräglat politisk natur "bör i enlighet med folksuveränitetens princip rätten att besluta härom tillkomma något organ, som enligt parlamentarismens betraktelsesätt härleder sin ställning från folket".

Det är uppenbart att folksuveränitetens princip, som introducerades i direktiven för GB, är vidare än parlamentarismens och att denna är en del av den förra. Folksuveräniteten kommer till uttryck i RF:s första båda meningar: "All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt." Hur folksuveräniteten hänger samman med – omfattar – parlamentarismens princip framgår av den följande meningen: "Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse."

Folksuveräniteten ger onekligen en bättre grundval för en författning än parlamentarismen, genom att principen är mera heltäckande. Det kan knappast råda någon tvekan om att det var frågan om statschefens ställning som låg bakom vidareutvecklingen av de principiella resonemangen.

I två avsnitt i sitt slutbetänkande slog GB fast att den representativa demokratin är en hörnsten i vårt statsskick och parlamentarismen en annan hörnsten.⁸ GB erinrade om den partiella författningsreformen och anförde att dess nu framlagda förslag skulle befästa parlamentarismen ytterligare: "Den nya grundlagen skall överhuvudtaget inte konstituera ett system med krafter som balanserar varandra. Förslaget innebär att regeringen för att kunna fungera måste åtnjuta riksdagens förtroende eller i varje fall tolereras av denna och att statschefen inte skall ha någon politisk makt." Riksdagens "dominerande ställning" borde komma till uttryck i grundlagen. Samtidigt slog GB emellertid också fast att regeringen så länge den tolereras av riksdagen skall, inom den ram som riksdagens grundläggande beslut bildar, "kunna agera med den kraft och snabbhet som fordras i ett utvecklat samhälle som vårt". Grundlagen borde ge regeringen de befogenheter som detta kräver.

Regeringen och riksdagen anslöt sig vid ärendets vidare behandling till

vad GB hade anfört om folksuveränitet och parlamentarism i allmänhet och även till de flesta konkreta förslagen.

Genomgången har gett klara besked i två hänseenden. För parlamentarismen enligt RF är de regler av central betydelse som studeras i de följande kapitlen. Bakom dessa reglers tillkomst låg inte någon av regeringen eller vid partiöverläggningarna uttryckt önskan att ändra de politiska spelreglerna.

Det sist sagda kan uttryckas så att man insåg att tekniska nyheter var nödvändiga om man ville grundlagfästa parlamentarismen och – vilket stod i nära samband – ta ifrån statschefen hans konstitutionella befogenheter, men att man inte hade några önskemål om faktiska förändringar. Det framhölls uttryckligen att dittills rådande förhållanden sådana de hade utvecklats i praxis var fullt tillfredsställande. Då de tekniska nyheterna föreslogs och godkändes, fördes inte något närmare resonemang om vad de kunde komma att innebära i praktiken. Endast någon enstaka remissinstans berörde detta.

Mot denna bakgrund är det av intresse att jämföra de oskrivna regler som tillämpades före RF med de regler som infördes i RF och den praxis som har utvecklats efter RF:s tillkomst. Vilka skillnader har kommit till synes? Och i vilken utsträckning beror de på författningsreformen eller på andra faktorer?

FRÅN TVÅKAMMARRIKSDAG TILL ENKAMMARRIKSDAG

Man kan inte jämföra ny och äldre praxis utan att ta hänsyn till de genomgripande förändringar i de yttre förutsättningarna som den partiella författningsreformen medförde. Särskilt viktig i detta sammanhang är övergången från tvåkammar- till enkammersystem. Reformen kan förenklat beskrivas så att första kammaren avskaffades medan andra kammaren fick 50 % flera ledamöter och en kortare mandatperiod. Innan man går vidare till de särskilda sakfrågorna, bör man mera allmänt överväga vilken inverkan första kammaren kan antas ha haft på utvecklingen av de oskrivna parlamentariska reglerna efter 1917.

Ett svar på den frågan antyds om man jämför regeringsbildningen med partiernas styrkeförhållanden i kamrarna under den aktuella perioden. Första kammaren förefaller ha haft mycket ringa betydelse för regeringsbildningen.

Under minoritetsparlamentarismens år 1920–36 fungerade fyra socialdemokratiska regeringar, tre från den politiska mitten, två högerregeringar

och en tjänstemannaministär. I första kammaren förfogade socialdemokraterna under hela 1920-talet endast över drygt 50 av de 150 mandaten, och de kom först 1934 över 60 mandat. Deras ställning var visserligen starkare i andra kammaren men inte heller där nådde de någonsin majoritet ens med stöd av småpartierna till vänster. Starkast var de efter 1932 års val: 104 mandat vartill kom åtta kommunistiska. Att socialdemokraterna ensamma innehade regeringsmakten lika länge som de andra partierna tillsammans ger en klar anvisning om att styrkeförhållandena i andra kammaren tillmättes avgörande betydelse. Detta bekräftas av iakttagelsen att varje andrakammarval under dessa år följdes av regeringsskifte. Tre gånger hade socialdemokraterna framgång – 1921, 1924, 1932 – och bildade då regering. En gång stod högern som segrare – 1928 – och övertog då regeringsmakten. Man talade ibland om "valvindsparlamentarism" eller "tendensparlamentarism".⁹

Under åren 1936–45, 1951–57 och 1969–70 hade regeringarna egna majoriteter i båda kamrarna. Med stöd av kommunisterna i andra kammaren kunde socialdemokraterna också åren 1945–51 och 1958–68 utesluta varje regering som de inte själva ledde. Första kammaren behärskade de ensamma under hela efterkrigstiden, och andra kammaren hade "socialistisk" majoritet utom 1957–58. Det kan tilläggas att direkt röststöd av kommunisterna krävdes endast i andra kammaren 1958–60. I övrigt – liksom i gemensamma voteringar under den sistnämnda perioden – räckte det att kommunisterna inte röstade mot regeringen utan lade ned sina röster.

Endast de sju månaderna mellan koalitionsupplösningen 1957 och nyvalet 1958 var en annan regering, utan socialdemokraterna, tänkbar. Bara då kan det påstås att socialdemokraterna innehade regeringsmakten på grund av sin majoritet i första kammaren. Ett sådant påstående skulle emellertid vara vilseledande. En socialdemokratisk minoritetsregering var den naturliga lösningen även med hänsyn till läget i andra kammaren. En nyckelställning innehades av bondeförbundet som inte ville ingå i en koalitionsregering med folkpartiet och högern eller binda sig som en del av underlaget för en regering av de båda andra partierna. Alternativen var alltså antingen en socialdemokratisk regering med 106 mandat i andra kammaren, förutom fem kommunistiska, eller en folkparti–högerregering med 100 mandat i andra kammaren. I båda fallen måste regeringen söka stöd hos bondeförbundet. Att utse en socialdemokratisk regering låg i denna situation närmast till hands och svarade mot mönstret under det tidigare minoritetsparlamentariska skedet.¹⁰

Att första kammaren förefaller ha haft ringa inverkan på regeringsfrågan

kan naturligtvis sägas bero på tillfälligheter. Det väsentliga här är emellertid att det knappast finns något som talar för att första kammaren skulle ha haft en sådan betydelse att man inte kan jämföra praxis idag med förhållandena under tvåkamarsystemets tid. En annan sak är att första kammaren i vissa lägen kunde utgöra ett slags skyddsnät för en regering. Typexempel som återkommer i det följande ger situationen 1958–60 då kommunisterna två gånger tillfogade regeringen nederlag i andra kammaren på frågan om omsättningsskattens införande resp. avskaffande men båda gångerna lade ner sina röster i den gemensamma voteringen och därmed lät regeringen vinna i slutänden. Därigenom undgicks regeringskriser, men de gånger då en kris väl var ett faktum kan det inte – i vart fall inte efter 1923 – sägas att första kammaren inverkade på skeendet.¹¹

Under arbetet med författningsfrågan uppfattades också läget på samma sätt som här. Tvåkamarsystemets betydelse för parlamentarismens funktion ansågs överlag vara en teoretisk fråga. Den nämndes i förbigående i 1953 års folkpartimotion om enkamarsystem. Det anfördes att strukturen i kamrarnas sammansättning ledde till "att parlamentarismens tillämpning kan försvåras, eftersom man i Sverige – till skillnad från i flertalet andra parlamentariskt styrda länder med tvåkamarsystem – vid regeringsbildningen har att ta hänsyn i lika hög grad till partiställningen i första kammaren som i andra". Konstitutionsutskottet, som endast ville förorda utredning om partiella reformer inom tvåkamarsystemets ram, avfärdade motionärernas argument helt kort med att "erfarenheten icke givit stöd åt dessa farhågor". Att detta argument inte tillmättes särskild tyngd framgår av att huvudmotionären inte upprepade det i sin reservation.¹²

I FU togs frågan om tvåkamarsystemets återverkan på parlamentarismen endast upp av den majoritet som förordade enkamarsystem. Det anfördes att motsättningen mellan kamrarna kunde "försvåra en ministärbildning liksom parlamentarismens funktion överhuvudtaget". Det medgavs att vi "ej haft några påtagliga erfarenheter härav", men detta kunde "delvis ses som en följd av tillfälliga omständigheter". Det tillades att första kammaren naturligtvis också kunde ge ett extra stöd åt en regering med osäkert underlag i andra kammaren. Ett sådant stöd skulle framstå som klart otillfredsställande om regeringens stöd i valmanskåren visade en fortsatt krympande tendens. Endast om det var fråga om en tillfällig vågdal och tendensen åter gick uppåt kunde bedömningen bli en annan. Framför allt var emellertid invändningen mot tvåkamarsystemet från parlamentarisk synpunkt, att det hindrade vad man kallade "den direkta parlamen-

tarismen”: Valresultat från en tidigare period borde inte påverka den aktuella politiken, utan väljarna borde så snart som möjligt se den fulla effekten av sin röstning.

FU:s resonemang om regeringens tillfälliga vågdal i valmanskåren etc. kan i och för sig synas diskutabelt och mindre väl förenligt med tankegångarna om den direkta parlamentarismen – en ”hopskrivning” inom majoriteten kan inte uteslutas – men frågan saknar tillräckligt intresse för att kommenteras närmare i detta sammanhang.¹³

Det kan tilläggas att det inte finns någonting som pekar på att den senare parlamentariska utvecklingen hade blivit en annan om första kammaren hade fått vara kvar. De sista fristående kommunalvalen 1966 var de sämsta sedan 1934 både för socialdemokraterna och för dem och kommunisterna tillsammans. Även 1970 års val var som kommunalval betraktade dåliga från regeringens synpunkt. De enda sämre efter 1934 – bortsett från 1966 – var 1946 och då uppvägdes motgångarna av stora vinster för kommunisterna.

Man kan naturligtvis vidga perspektivet och fråga hur de stora författningsreformerna i övrigt – valsysteem, mandatperiod, kammarens storlek och arbetsformer – har påverkat parlamentarismen. En sådan diskussion skjuts åt sidan här eftersom den lätt skulle bryta ramen för framställningen, som koncentreras till de regler, skrivna och oskrivna, som gäller för parlamentarismen i författningen.

GRUNDLAG OCH PRAXIS

RF:s bestämmelser samt parlamentarisk praxis före och efter RF står alltså i centrum. Det finns anledning att uppmärksamma de principiella problem som är förenade med en statsrättslig inriktad undersökning på detta område idag och att närmare redovisa uppläggningsen i det följande.

Två förhållanden av grundläggande betydelse måste beaktas innan man går in på en grundlagstolkning: Det är inte fråga om vanliga rättsregler utan snarare om vad man kan kalla politiska spelregler, och endast vissa av de spelregler som har avsetts gälla har tagits in i RF.

En skillnad mot vanliga rättsregler ligger i att de här aktuella bestämmelserna skall iakttas av lagstiftaren själv. Någon möjlighet till prövning genom en fristående myndighet finns inte annat än i teoretiska fall, som kan konstrueras med utgångspunkt från förbudet i RF 11:14 för något allmänt organ att tillämpa föreskrifter av regeringen eller riksdagen om uppenbart fel föreligger genom strid mot RF. Skall valmyndigheterna

medverka till ett extra val i strid med RF 3:4 andra stycket? Skall domstolar och förvaltningsmyndigheter tillämpa en förordning av en regering vars statsminister har förordnats i strid med RF 6:2? Osv. Att det inte är fruktbart att fördjupa sig i sådana frågor ligger i öppen dag. Det bestyrks av att riksdagen i sådana fall kan ingripa själv enligt RF, t.ex. genom att, eventuellt efter att ha kommit samman på eget initiativ, stifta en lag som inställer det olagliga valet, utse en ny talman, besluta om misstroendeförklaring mot statsministern och framtvunga regeringsskifte etc. Och om riksdagen av alldeles speciella skäl inte skulle inskrida mot vad som synbarligen är ett svårt angrepp mot den själv, är det då säkert att ett annat allmänt organ bör göra det?

Att lagstiftaren själv tillämpar lagen innebär självfallet inte att lagstiftaren kan handla efter behag. De i vederbörlig ordning antagna reglerna skall tillämpas tills de har ändrats i samma ordning. En utomstående har emellertid svårt att lägga sig i saken. Insikten om detta bör präglade en konstitutionell analys. Man går ibland förbi problemets kärna genom att hävda att riksdagen har handlat i strid med RF eller med konstitutionell sedvanerätt etc. Vad man kan göra gällande är snarast att ett visst handlande av riksdagen inte bör upphöjas till sedvanerätt utan bör fränkännas prejudikatvärde.

Lika viktigt är att uppmärksamma att RF:s regler om parlamentarismen bara utgör en del av ett större system och att de måste ses i samband med andra, oskrivna normer. Det är inte meningsfullt att diskutera misstroendeförklaring oberoende av frågan om regerings avgång i allmänhet eller regeringsbildningen fristående från det mönster som har tecknats i den parlamentariska historien efter 1917. Förarbetena till RF visar klart att diskussionerna sällan har gällt vilka regler som i sak bör iakttas utan främst vilka regler som man av olika praktiska skäl har ansett det möjligt och lämpligt att grundlagfästa.

Om de bestämmelser som har tagits in i RF gäller att de i huvudsak är klara och otvetydiga, ofta matematiskt exakta. De kan diskuteras i sak men knappast tolkas och tillämpas särskilt olika: Talmannen skall samråda med varje partigrupp i riksdagen innan han föreslår ny statsminister. Om fyra förslag förkastas av riksdagen skall extra val hållas. Minst 175 ledamöter krävs för att fälla ett sådant förslag eller åstadkomma en misstroendeförklaring. Vissa tidsfrister gäller i samband med extra val. Osv.

Vad RF innehåller är i huvudsak vad man kan kalla basregler eller ramregler. Det förra ordet passar bäst då man talar om regeringsbildningen, eftersom RF ger föreskrifter som alltid skall tillämpas. Det senare uttrycket passar bättre då det gäller misstroendeförklaring, eftersom RF

närmast ger garantiregler för de fall då andra, oskrivna normer inte visar sig tillräckliga. Oavsett hur man betecknar dem förutsätter RF:s regler att de fylls ut i det praktiska parlamentariska livet. Utfyllnaden gäller inte bara detaljer som t.ex. ordningen för talmannens samråd under en regeringskris eller för kammardebatterna i ärenden om misstroendeförklaring eller ny statsminister. Det kan gälla något så väsentligt som innebörden av kammarens omröstning om ny statsminister: Skall den avse även en ny regerings sammansättning och hur skall i så fall förutsättningarna klargöras? Grundlagen kan rentav fyllas ut med oskrivna regler om det som egentligen är huvudsaken, t.ex. efter vilka principer en ny statsminister bör utses. Just den frågan framhålls särskilt i direktiven för GB. De uttrycker önskemål om grundlagsreglering eller åtminstone vissa motivuttalanden om vilka principer som bör tillämpas i normalsituationer.

Mot denna bakgrund är det ganska självklart att man inte kan belysa parlamentarismen enligt RF genom att endast hålla sig till de skrivna reglerna samt förarbeten och praxis. Det är nödvändigt att sätta in frågorna i ett bredare sammanhang. Därigenom kan man också belysa vilka nyheter RF och utvecklingen under de senaste åren egentligen har inneburit.

Ett särskilt principiellt intresse har frågan hur dagens läge förhåller sig till uttalandet i FU:s direktiv, att det i stort sett räckte med att kodifiera gällande konstitutionell sedvanerätt och bekräfta det faktiska rättsläge som rådde sedan länge. Vad innebar detta konkret? Att det var förenat med olika problem var FU klart medveten om. I motiveringen för en allmän grundlagsrevision uttalade FU bl.a. följande som ger en god sammanfattning av några väsentliga aspekter på frågan:¹⁴

Den närmast till hands liggande typen av motiv för att förorda en grundlagsändring är helt enkelt, att man därigenom vill ändra rådande förhållanden, t.ex. åstadkomma en ny organisation av ett visst statsorgan eller en ny kompetensfördelning. Här är den föreslagna grundlagstexten alltså ett instrument, med vars hjälp man vill få till stånd förändringar av det faktiska statsskicket.

I flera sammanhang har emellertid ett helt annat slag av motiv varit det väsentliga, nämligen när förslag framlägges om att rådande praxis skall inskrivas i grundlagen. Den nya grundlagstexten avser då icke att förändra utan tvärtom att konfirmera och befästa den berörda delen av det existerande statsskicket. Eftersom innebörden av en viss praxis ofta är ganska vag, betyder kodifieringen vanligen också en precisering. Den skrivna regeln får därigenom skarpare konturer än motsvarande faktiska handlingsmönster. Under arbetet med lagregelns utformning aktualiseras emellertid ofta andra frågeställningar än den ursprungliga. Härigenom vidgas också motivkretsen utöver den som enbart gäller att kodifiera en redan utbildad praxis. Som exempel må nämnas de många delproblem, vilka sammanhänger med parlamentarismens grundlagsfästande.

Det finns ingen anledning att fördjupa sig i teoretiska frågor, men det är viktigt att peka på att de kan ställas. De leder in på den allmänna

problematiken om statsrättslig analys i ett läge då en ny, skriven författning för kort tid sedan har trätt i stället för den gamla, i stora delar obsoleta och av oskrivna principer ersatta regeringsformen.

För att underlätta ett mera allmänt resonemang om både parlamentarismen och författningen i allmänhet följer de fyra kapitlen i denna bok samma disposition med fyra avsnitt. Efter en inledande redogörelse för de gällande reglerna redovisas huvudpunkterna i utvecklingen före RF, i förarbetena till RF och i utvecklingen efter RF. I ett sista avsnitt granskas varje ämne systematiskt och mera i detalj.

Att infallsvinkeln i boken är konstitutionell påverkar behandlingen av historiska fakta. De utgör en viktig grundval eftersom de belyser utveckling och praxis, men de saknar självständigt intresse därutöver. Det är nödvändigt att uppmärksamma olika händelser och delar av händelseförlopp som har betydelse från konstitutionell synpunkt men gå förbi sådant som är ovidkommande från just denna synpunkt, oavsett dess allmänintresse.

Tidsperspektivet bereder särskilda svårigheter. I tiden näraliggande, politiskt kontroversiella händelser får ibland central betydelse, t.ex. regeringskrisen på våren 1981 och momsstriden på hösten 1982. I tiden avlägsna, endast av historiskt intresserade hågkomna händelser utgör ibland en oundgänglig del av bakgrunden och jämförelsematerialet, t.ex. rösträttsfrågans hantering 1907 och regeringskriserna i februari 1921 och på hösten 1928. Inte heller de problem som följer av dessa förhållanden ägnar sig för en fristående teoretisk diskussion. Det viktigaste är att man inte drar ut slutsatser och resonemang längre än som är realistiskt.¹⁵

FORTSATT DEBATT OCH REFORMARBETE

Till den gemensamma bakgrunden för de olika kapitlen i det följande hör slutligen den debatt och det reformarbete som har förekommit på det konstitutionella området efter RF:s tillkomst.

Efter riksdagens beslut om RF kom den konstitutionella debatten under några år att domineras av frågorna om grundlagsskydd för medborgerliga fri- och rättigheter, där politisk oenighet kvarstod. Sedan två parlamentariska utredningar hade arbetat med dessa frågor, kunde de 1979 äntligen avföras från dagordningen. Den uppgörelse som då hade nåtts mellan partierna innefattade bl.a. möjlighet till beslutande folkomröstning om förslag till grundlagsändringar.

Det hade på olika håll förutsatts att ordningen med treåriga mandat-

perioder och gemensam valdag för riksdags- och kommunalval skulle vara mögen att tas upp till politisk omprövning efter 1979 års val. Regeringskrisen 1978 samt valutgången och regeringsskiftet 1979 förde även andra frågor in i bilden, främst dem som hänger samman med proceduren vid regeringsbildning och med extra val. En kommitté med representanter för de fem riksdagspartierna tillkallades i februari 1980. Den antog namnet grundlagskommittén och lade fram sitt betänkande (SOU 1981:15) drygt en månad före inledningen till 1981 års regeringskris.

Grundlagskommittén kunde inte enas om några reformer. De fem borgerliga ledamöterna föreslog, mot reservation av de övriga fyra ledamöterna, övergång till fyraåriga mandatperioder och fristående riksdags- och kommunalval. De tre socialdemokraterna reserverade sig även till förmån för ändrade regler om regeringsbildningen och om extra val. I dessa för parlamentarismen grundläggande frågor framträdde bestämda åsiktsskillnader mellan socialdemokraterna och de övriga partierna. Vpk-ledamoten stod närmare de borgerliga i dessa frågor. Han förordade ensam en ändring av reglerna om misstroendeförklaring.

Trots oenigheten inom grundlagskommittén beslöts att fortsätta beredningen av frågorna i en arbetsgrupp med företrädare för de fem riksdagspartierna under justitieministerns ledning. Ett diskussionsunderlag publicerades i oktober 1982.

1. Misstroendeförklaring

Det första steget mot parlamentarismens grundlagfästande togs genom att regler om misstroendeförklaring infördes i samband med den partiella författningsreformen. Det faller sig därför naturligt att först behandla dessa regler, som har förts över i stort sett oförändrade till RF (6:5 och 12:4).

Huvudpunkterna kan summeras på följande sätt. Riksdagen får besluta om misstroendeförklaring mot statsministern – vilket innebär detsamma som mot regeringen – eller mot annat statsråd. Yrkande måste framställas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter för att få prövas, och för beslut krävs absolut majoritet, dvs. minst 175 ja-röster. Talmannen skall entlediga den som drabbas av en misstroendeförklaring om inte regeringen inom en vecka förordnar om extra val.

Det är alltså fråga om en del av de parlamentariska spelregler som gäller regerings och regeringsledamots skyldighet att avgå. Det karakteristiska för RF är att den endast ger en garantiregel, med vilken avgång kan tvingas fram, men lämnar öppet i vilka lägen avgång eljest bör ske. RF innehåller i övrigt endast föreskrifter (6:6 och 7) som lägger avgörandet hos statsministern. Denne entledigas av talmannen på egen begäran och beslutar själv om övriga statsråds avgång, på deras egen begäran eller utan. Om statsministern entledigas eller dör skall dock talmannen alltid entlediga övriga statsråd.

UTVECKLINGEN FÖRE RF

Eftersom reglerna om misstroendeförklaring är ett så typiskt uttryck för parlamentarismen, är det naturligt att huvudintresset i fråga om äldre konstitutionella förhållanden riktar sig mot den praxis som utvecklades efter 1917 och inte mot de skrivna reglerna. Decharge- och interpellationsinstituten utgör emellertid en bakgrund som inte kan förbigås.

Reglerna om konstitutionsutskottets granskning av statsrådsprotokollen och om statsrådets ansvarighet – dechargeinstitutet – hör till de mest originella inslagen i 1809 års RF.¹ Om reglernas innehåll behöver här

endast nämnas att riksdagen hade befogenhet att efter anmälan av konstitutionsutskottet göra framställning hos konungen om entledigande av statsråd. Någon sådan framställning beslöts emellertid aldrig. Överhuvudtaget hade dechargeinstitutet redan under ståndsriksdagens sista årtionde förlorat sin huvudsakliga politiska betydelse, som en följd bl.a. av att relationerna mellan statsråd och ständer förbättrades under reformministären Louis De Geer.

Dechargeinstitutet behölls emellertid vid representationsreformen. Det fick en viss renässans under parlamentarismens genombrottsår och under minoritetsparlamentarismen, men det spelade ingen nämnvärd roll för regeringens politiska ställning annat än vid enstaka tillfällen. En dechargeanmärkning mot justitieminister Torsten Nothin 1926 såg ett tag ut att kunna bli ministären Sänders ättestupa. Krisen klarades men regeringen föll inom kort på en annan fråga. Tre år senare avgick finansminister Nils Wohlin ur ministären Lindman sedan andra kammaren hade uttryckt sitt gillande av en anmärkning mot honom. Samma form av kritik drabbade justitieminister Karl Schlyter våren 1936 trots att statsministern gjorde saken till en förtroendefråga för regeringen. Kammarens beslut fick dock inga konsekvenser den gången. Regeringskrisen kort tid därefter skall uppmärksammas i det följande. Incidenten belyste ministärens allmänna ställning och kan sägas ha förebådat slutet.²

Förslag om reformering av dechargeinstitutet fördes fram vid olika tillfällen men inte med någon större kraft förrän efter andra världskriget. Riksdagen beslöt 1952 att begära en förutsättningslös utredning. För utformningen av regeringens parlamentariska ansvar har dessa reformdiskussioner saknat all betydelse utöver den rent tekniska som följer av att frågorna var sammankopplade i den gamla regeringsformen.

Samtidigt som dechargeinstitutet hamnade i bakgrunden, växte interpellationsinstitutet³ fram i riksdagspraxis, utan formellt grundlagsstöd förrän 1949. Louis De Geer brukar anses som upphovsman. Av intresse i detta sammanhang är att strävandena efter nya former för politiskt ansvarsutkrävande kom att knyta an till interpellationsinstitutet. Långt fram i tiden användes detta endast sparsamt och för viktiga frågor. Redan under 1870-talet diskuterades om man borde låta interpellationsdebatter utmynna i s.k. dagordningsbeslut, varmed avsågs politiska uttalanden av förtroendekaraktär. Det torde allmänt ha ansetts att ett sådant förfarande skulle vara grundlagsstridigt, men saken ställdes inte på sin spets. I stället förekom vid flera tillfällen demonstrationer i form av massinstämmanden i vissa anföranden eller officiella deklARATIONER av partiledare på hela riksdagsgruppens vägnar. Detta förfarande kulminerade vid 1909 års

riksdag som ett uttryck för motsättningen mellan högerregeringen och andra kammarens vänstermajoritet. Några politiska konsekvenser fick aldrig sådana demonstrationer.

Direkta yrkanden om införande av ett dagordningsinstitut väcktes först längre fram, som ett led i reaktionen mot minoritetsparlamentarismen. I en motion 1928 föreslogs bl.a. att kammare skulle få besluta uttalanden med anledning av interpellationssvar. Syftet var att få ett nytt medel att utkräva regeringens parlamentariska ansvar. Motionen avslogs. Samma öde rönt en motion 1930 om grundlagsändringar "för att åstadkomma en på folkets och representationens förtroende grundad, stark regeringsmakt", i vilken bl.a. föreslogs att ett dagordningsinstitut skulle införas i andra kammaren. I en ny motion 1931 begärdes utredning "huruvida och på vad sätt" ett dagordningsinstitut borde införas. Denna gång förordade konstitutionsutskottet en förutsättningslös utredning. Detta bifölls av riksdagen.⁴

Utredningen uppdrogs åt professor Herbert Tingsten, som lade fram sitt betänkande 1935. Vid den tidpunkten stod majoritetsparlamentarismen för dörren, och några konstitutionella reformer blev inte aktuella. Betänkandet redovisas här i samband med förarbetena i författningsfrågan.

Av störst intresse i detta sammanhang är frågan vilka parlamentariska spelregler som kom till uttryck efter 1917 i fråga om regerings avgång. För att kunna bedöma det får man se på huvudskälen för de regeringsskiften som inträffade samt komplettera med ytterligare några situationer där regeringens avgång hade – eller borde ha haft – aktualitet.

Efter ministären Edéns tillträde och fram till författningsreformen inträffade 15 formella regeringsskiften, det första i mars 1920 och det sista i oktober 1969. Därutöver förekom fyra byten på statsministerposten. Man kan lätt urskilja ett mönster med tre sakligt politiska skäl och två mera tekniska skäl: valutgång, koalitionsupplösning och nederlag i riksdagen resp. statsministerns personliga tillbakaträdande och breddning av regeringsunderlaget.

De mera tekniskt motiverade regeringsförändringarna är enklast att belysa och kan därför lämpligen behandlas först. I samband med den partiella författningsreformen infördes en bestämmelse om att hela regeringen alltid skall entledigas om statsministern avgår. Grundlagsändringarna trädde i kraft först 1971 men den här aktuella regeln tillämpades ändå när statsminister Tage Erlander drog sig tillbaka hösten 1969. Den sittande regeringen entledigades och en ny utnämndes. I och med att regeringspartiet hade egen majoritet i riksdagens båda kamrar, blev regeringsskiftet

dess interna angelägenhet. Det fick en närmast ceremoniell karaktär genom att endast ett statsråd avgick tillsammans med Erlander, på egen begäran och efter många års tjänst. Två personer gick, två flyttades upp inom regeringen och två nya kom.⁵

Förfarandet 1969 innebar en brytning med praxis. Då Hjalmar Branting i januari 1925 på grund av sjukdom lämnade statsministerposten i den socialdemokratiska minoritetsregeringen, skedde överhuvudtaget inga personförändringar. Branting stod kvar till sin död kort efteråt på den post som statsråd utan departement som statsministerposten hade varit formellt förenad med, och Rickard Sandler behöll tills vidare chefskapet för handelsdepartementet som ny statsminister. Även när Carl Gustaf Ekman i början av augusti 1932 avgick ur den frisinnade minoritetsregeringen, begränsades personförändringarna till det minsta möjliga. Finansminister Felix Hamrin övertog statsministerposten och ett nytt statsråd utan departement utnämndes. Det meddelades officiellt⁶ att inga andra förändringar skulle ske i regeringens sammansättning före andrakammarvalet än de som föranleddes av statsministerns avgång. En omprövning av regeringsfrågan uppskötts alltså halvannan månad. Lika begränsade blev förändringarna i regeringen vid Per Albin Hanssons död i oktober 1946. Liksom 1969 var regeringen då rent socialdemokratisk och hade näst intill egen majoritet i båda kamrarna. Sedan Tage Erlander hade valts till riksdagsgruppens ordförande, utnämndes han till statsminister och ett nytt statsråd inträdde på hans gamla post i regeringen. Erlander har själv upplyst att konungen, då han erbjöd honom statsministerposten, meddelade att samtliga statsråd muntligen hade ställt sina poster till förfogande. Erlander hade genast sagt att han inte ville ta fasta på detta utan önskade behålla regeringens sammansättning.⁷

En växling på statsministerposten ägde också rum då Louis De Geers tjänstemannaregering i februari 1921 rekonstruerades under Oscar von Sydow efter en kris som hade utlöst av ett nederlag i riksdagen. Händelseförloppet⁸ var så präglad av speciella omständigheter under det demokratiska genombrottets år att det kan förbigås med notisen endast, att det var enda gången efter 1917 som en regeringskris utmynnade i en regeringsombildning.

Det formella regeringsskiftet 1969 och de fyra bytena på statsministerposten har gemensamt, att ingen förändring i landets politiska styrelse åsyftades vid något av dessa fem tillfällen. Sådana förändringar hade varit fullt tänkbara de tre gånger – 1921, 1925, 1932 – då regeringen saknade majoritetsunderlag i riksdagen. Praxis före 1969 innebar emellertid att en omprövning av regeringsfrågan inte utlöstes av att statsministern trädde

tillbaka personligen. Inga hinder förelåg dock mot att tillämpa ett annat förfarande om det hade framstått som lämpligast i det särskilda fallet. Hade t.ex. Carl Gustaf Ekman avgått under pågående riksdag och utan att andrakammarval stod för dörren, hade en total regeringskris kunnat anses naturlig. Regeringsunderlaget var mycket smalt och statsministerns person hade varit av särskild betydelse i den regeringen.

I den andra situation, som här har hänförs till de tekniskt motiverade regeringsskiftena, saknar det normalt betydelse om man förfar på det ena eller andra sättet. Det gäller breddning av regeringsunderlaget. Två fall har förekommit och de har handlagts på olika sätt. Då samlingsregeringen tillträdde i december 1939 markerades systemskiftet genom att den föregående regeringen formellt avgick. Eftersom den gamla regeringen kunde stödja sig på en majoritet i riksdagens båda kamrar och statsministern förblev densamme, kunde skiftet i och för sig ha skett genom att man entledigade de fem statsråd som avgick, utnämnde de fem som inträdde samt utfärdade en ny regeringsförklaring. På det sättet förfor man vid det andra tillfället, då den socialdemokratiska regeringen 1951 breddades med företrädare för bondeförbundet. Fyra statsråd avgick, fyra nya utnämndes och ett par bytte poster. En regeringsförklaring av statsministern intogs dock i statsrådsprotokollet liksom vid ett formellt regerings-skifte.

Skillnaden mellan tillvägagångssätten 1939 och 1951 är endast teknisk eftersom båda regeringarna efter förändringarna hade majoritet i båda kamrarna. Något exempel ges inte på att en minoritetsregering har breddat sitt underlag utan att nå majoritetsställning. Det kunde ha inträffat t.ex. 1928 om Ekman då hade tagit in företrädare för högern i stället för de avgående liberala ministrarna. I en sådan situation är det inte uteslutet att valet av form för regeringsförändringen – totalt skifte eller rekonstruktion – kan få politisk betydelse. Regeringen med den smalare basen kan vara mera önskvärd eller lättare att tåla från riksdagsmajoritetens synpunkter än den breddade regeringen.⁹

Rent politiska skäl har alltså motiverat 13 regeringsskiften under den aktuella perioden. Huvudskälen var i sex fall andrakammarval, i fyra fall koalitionsupplösning – ett av dessa inträffade efter andrakammarval och räknas därför till båda grupperna – samt i fyra fall nederlag i riksdagen.

De sex ministärer som avgick efter val var den första socialdemokratiska regeringen under Hjalmar Branting 1920, tjänstemannaregeringen under Oscar von Sydow 1921, högerregeringen under Ernst Trygger 1924,

koalitionsregeringen mellan frisinnade och liberaler under Carl Gustaf Ekman 1928, den frisinnade regeringen under Felix Hamrin 1932 och bondeförbundsregeringen under Axel Pehrsson i Bramstorp 1936. Endast vid valet sistnämnda år hade utslaget blivit så klart att det var helt ställt utom diskussion vem som borde bilda regering. Visserligen vann inte socialdemokraterna egen majoritet i andra kammaren, men de fick 112 mandat av 230, efter en vinst på 10 mandat, och till vänster stod två kommunistiska partier med tillsammans 10 mandat. Andra kammaren hade alltså en klar socialistisk majoritet. Att första kammaren hade borgerlig majoritet med 83 mandat av 150 kunde inte påverka statsministerfrågan men fick betydelse för den nya regeringens sammansättning.¹⁰ Genom att Per Albin Hansson bildade en koalitionsregering med bondeförbundet garanterade han säkra regeringsmajoriteter i båda kamrarna. Det blev därigenom ett systemskifte. Minoritetsparlamentarismen var borta för många år framöver.

Det saknar inte intresse att konstatera att alla de sex ministärer som avgick efter andrakammarval var minoritetsregeringar och att bara en av dem blev direkt tvungen att avgå på grund av valutgången. Det hände aldrig att en minoritetsregering satt kvar efter ett andrakammarval. Detta leder till frågan om det kan sägas ha utvecklats en praxis av innebörd, att en minoritetsregering borde avgå efter andrakammarval för att möjliggöra en omprövning av regeringsfrågan. De sex skiftena får betraktas närmare.

De fyra regeringskriserna 1920, 1921, 1932 och 1936 var självklara. Socialdemokraterna hade förlorat kraftigt i 1920 års val och Branting avböjde bestämt att kvarstå. Att tjänstemannaregeringen skulle avgå efter 1921 års val – som var ett extra val för att de nya rösträttsreglerna skulle slå igenom – var bestämt i förväg. Likaså hade det, som redan nämnts, förutsatts att ministären Hamrin skulle avgå efter valet 1932 då statsministern utnämndes kort dessförinnan. Till detta kom att regeringspartiet led en allvarlig förlust i valet. Regeringsskiftet 1936 har redan berörts. Det bör dock tilläggas att Pehrssons regering hade bildats på sommaren efter riksdagens slut och säkert hade hoppats på att valutgången skulle göra det möjligt för den att möta 1937 års riksdag.¹¹

Av större intresse är händelserna 1924 och 1928. Tryggers ministär hade misslyckats att lösa försvarsfrågan på våren 1924 men beslutat att stanna kvar över valet. Detta medförde en mindre framgång för högern som ökade från 62 till 65 mandat. Det framgick emellertid snart att det inte skulle bli möjligt att nå en för högern godtagbar lösning av försvarsfrågan. I det läget avgick regeringen.¹² Inte heller 1928 hade regeringen förlorat i valet. Statsråden från det mindre koalitionspartiet, liberalerna, begärde emeller-

tid att få avgå. Då Ekman ansåg det uteslutet att i stället bilda en koalition med valets segerherre högern, avgick regeringen.

Ekman's avgång 1928 har orsakat en del diskussion, särskilt inom frisinnade och liberala kretsar.¹³ En vanlig åsikt är att koalitionsupplösningen var det avgörande skälet och att man bör vara skeptisk till Ekman's egen version som han framförde i ett tal 1929. Ekman kan förtjäna att citeras:

Vår avgång skedde främst av den anledningen att ledaren för högern till mig uttalade den meningen, att detta parti, med hänsyn till valutgången, i fortsättningen ägde rätt att erhålla och därför begärde ett avgörande inflytande på regeringens hållning. Betydelsen av detta meddelande kunde inte förringas utav det tillägget, att man hoppades att det sålunda krävda inflytandet kunde få utövas i samverkan med övriga borgerliga partier, därvid dock för de frisinnades räkning måste uppställas det villkoret, att de inte finge utan högerns samtycke lösa några frågor i samverkan med socialdemokraterna. Härmed var huvudanledningen till vårt tillbakaträdande given.

Koalitionsupplösningen hade enligt Ekman varit en bidragande orsak men ej den avgörande faktorn. Hans uttalande är av intresse därför att han representerade "tyngdpunktsparlamentarismen". Onekligen kunde det sägas att förutsättningarna för hans politik snarast hade förbättrats genom att de stora flygelpartierna hade kommit varandra närmare i storlek genom högerns framgång och socialdemokraternas förluster. Ekman's förklaring förefaller emellertid konsekvent utifrån de parlamentariska förutsättningar som hans regering vilade på. Om valets segrare framförde krav på ett större inflytande över regeringspolitiken, var det naturligt för regeringen, med sitt väsentligt mindre underlag i riksdagen, att ställa sina platser till förfogande för att möjliggöra en omprövning av regeringsfrågan. I vart fall hade det i ett sådant läge onekligen varit något stötande om regeringen inte bara hade stannat kvar utan också hade rekonstruerats på en ännu smalare bas.

De båda fall som närmast är av intresse – 1924 och 1928 – härrör sig alltså från parlamentarismens första årtionde, och särskilda skäl förelåg för avgång genom nederlaget i riksdagen 1924 och koalitionsupplösningen 1928. Ingendera gången krävdes det heller direkt att regeringen skulle avgå, utan snarare överlämnades det åt regeringen själv att överväga konsekvenserna av valutslaget. Oavsett dessa reservationer har det sitt intresse att konstatera själva faktum, att ingen minoritetsregering satt kvar över ett andrakammarval utan omprövning av regeringsfrågan. Som visas i det följande har frågan blivit aktuell i den parlamentariska debatten efter RF:s tillkomst.

Från senare år är att notera att Olof Palmes första regering satt kvar efter

valet 1973 som ledde till ett parlamentariskt dödläge, med 175 borgerliga och 175 socialistiska riksdagsmandat. De mycket speciella omständigheterna gör dock en diskussion ointressant i detta sammanhang. Eftersom de nya reglerna om misstroendeförklaring hade genomförts, går det inte heller att diskutera regeringsfrågan enbart mot bakgrunden av 1920- och 1930-talens parlamentariska praxis.

Regeringskoalitioner som upplöstes under denna tid var, förutom Carl Gustaf Ekmans 1928, Nils Edéns vänsterkoalition 1920, andra världskrigets samlingsregering 1945 och Tage Erlanders koalition mellan socialdemokraterna och bondeförbundet 1957. Om alla dessa tre regeringar kan sägas att de upplöstes sedan de hade fullgjort de uppgifter som hade motiverat deras tillkomst och i stället mötte nya problem som de inte var ägnade att lösa. Regeringens avgång kom inte i något fall oväntat och genomfördes i vänskapliga former, utan att tona fram motsättningar mellan de gamla koalitionspartierna.

Skiftet från Nils Edén till Hjalmar Branting förutsågs redan 1919 sedan de stora frågorna om demokratiseringen, åttatimmarslagen m.m. hade förts i hamn och främst kommunalskattefrågan blivit alltmer partiskiljande.¹⁴ Koalitionsregeringen satt dock kvar tills beslut hade fattats om Sveriges anslutning till Nationernas Förbund. Mot andra världskrigets slut fördes åtskillig diskussion om samlingsregeringen som tänkbar regeringsform även efter kriget. Även den lämpliga tidpunkten för en avlösning hade länge diskuterats, då uppbrottet signalerades från socialdemokratisk sida. Avgången dröjde ännu några månader.¹⁵ Bondeförbundets utträde ur ministären Erlander slutligen hade diskuterats länge både mellan och inom koalitionspartierna och i den allmänna debatten, då koalitionen upplöstes på hösten 1957. Ett år tidigare hade en svår förhandling om fortsatt samverkan genomförts. Samtidigt som det sexåriga samarbetet slet allt hårdare på partierna, framför allt på bondeförbundets riksdagsgrupp och väljare, växte tjänstepensionsfrågan fram som den slutliga ättestupan.¹⁶

Ekmans koalition mellan frisinna och liberaler var alltså den enda regeringssamverkan som brast under denna tid av andra skäl än att dess politiska uppgift var slutförd. Motsättningar hade uppstått bl.a. som en följd av att båda partiledarna ställde upp som kandidater till andra kammaren i Stockholm. Detta ledde till att Ekman, som tidigare hade tillhört första kammaren, blev placerad medan utrikesministern Eliel Löfgren blev utslagen ur riksdagen.

Att Nils Edéns regering skulle avgå och inte endast rekonstrueras 1920 torde hela tiden ha ansetts självklart. Huvudalternativet, som ju också

realiserades, var att det större av koalitionspartierna skulle bilda egen regering. Då samlingsregeringen upplöstes 1945 hade socialdemokraterna, som förut nämnts, en så stark ställning i båda kamrarna, att den naturliga lösningen var en rent socialdemokratisk regering under Per Albin Hansson. Ett totalt ministerskifte skedde emellertid, inte bara ett utbyte av de avgående statsråden. Likaså föranledde upplösningen av regeringskoalitionen på hösten 1957 att hela regeringen avgick. Att den efterträddes av en rent socialdemokratisk ministär hade inom regeringskretsen hela tiden ansetts som den naturliga lösningen. Redan på ett tidigt stadium hade man emellertid kommit fram till att hela regeringen borde avgå. Att bara ersätta bondeförbundsstatsråden med socialdemokrater bedömdes alltså som onöjaktigt från parlamentarisk synpunkt.¹⁷

Det nämndes förut att fyra regeringar har avgått på grund av motgångar i riksdagen. De är Hjalmar Brantings andra 1923, Rickard Sänders 1926, Arvid Lindmans 1930 och Per Albin Hanssons första 1936. I samtliga fall klargjorde statsministern i riksdagsdebatten att regeringen avsåg att avgå i händelse av nederlag i en viss fråga. I anslutning till gängse språkbruk kallas detta fortsättningsvis att ställa kabinetsfråga. Det kan nämnas att även krisen inom tjänstemannaregeringen i februari 1921 hade sin bakgrund i ett nederlag i riksdagen. Den gången klargjordes emellertid inte regeringens avsikter i förväg. De klarnade för övrigt först flera dagar senare.

Att ställa kabinetsfråga kan sägas vara raka motsatsen till att yrka misstroendeförklaring. I ena fallet hotar regeringen den parlamentariska oppositionen med att avgå, i andra fallet yrkar den parlamentariska oppositionen att regeringen skall avgå. Det finns därför anledning att i detta sammanhang dröja något vid kabinetsfråga i svensk parlamentarisk praxis.¹⁸ Det kan då först slås fast att det inte rör sig om någon nyhet som introducerades av Hjalmar Branting 1923. Det var bara första gången som detta handlingssätt tillämpades av en parlamentarisk regering efter det demokratiska genombrottet. Den första klara kabinetsfrågan – det finns mindre tydliga exempel från ännu tidigare år – ställdes av Louis De Geer 1880 vid avlämnandet av propositionen i försvarsfrågan. Efter dennas fall avgick De Geer och efterträddes av lantmannapartiets ledare Arvid Posse. Att kabinetsfråga hörde till de medel, med vilka Erik Gustaf Boström framgångsrikt regerade på 1890-talet, är välkänt. Vidare kan erinras om att rösträttsfrågans lösning 1907 påverkades av att Arvid Lindman uttryckligen ställde kabinetsfråga i första kammaren.¹⁹

Förhållandena 1923 var något säregna.²⁰ Krisen vållades av en i och för

sig inte särskilt stor fråga om ändring av de s.k. arbetslöshetsdirektiven. Statsministern ställde först kabinetsfråga i andra kammaren genom att förklara, att ett beslut av kammaren enligt utskottets förslag var oacceptabelt för regeringen och att denna skulle ta den parlamentariska konsekvensen om utskottets förslag till sist blev riksdagens beslut. Regeringen segrade i andra kammaren men förlorade i slutänden nära tre veckor senare, efter sammanjämningsförsök och gemensam votering, till följd av första kammarens hållning. Kabinetsfrågan upprepades i första kammaren på sammanjämningsstadiet. Detta är det enda fallet av "successiv" kabinetsfråga, dvs. regeringens avgångshot framställdes i kamrarna på olika stadier av samma frågas handläggning.

Även 1926 års kris berodde på arbetslöshetsdirektiven och ger exempel på hur en minoritetsregering kan se sig tvingad – eventuellt provoceras – att av politiska skäl upphöja en mindre fråga till kabinetsfråga.²¹ Tidigare har nämnts att regeringens ställning var hotad i samband med decharge-debatten. Torsten Nothin berättar i sina memoarer hur han fick uppbära klander av bl.a. statsministern för att han själv hotade att avgå utan att ha samrått med regeringen som sannolikt skulle ha ställt sig solidarisk. Sedan angreppet mot justitieministern hade avvärjts med framgång, förutsågs det allmänt att regeringen Sandler skulle få möta även 1927 års riksdag. Under slutskedet av riksdagen kom emellertid den s.k. Stripakonflikten att "spelas fram" av riksdagsoppositionen, främst av Carl Gustaf Ekman i statsutskottet. Situationen blev emellertid klarare än 1923 genom att regeringen förlorade voteringen i andra kammaren, med 114 röster mot 104, sedan Sandler ställt kabinetsfråga med de klassiska orden: "Det är bättre, att denna regering faller än att regeringsmakten lämnas att förfalla."

Regeringskriserna 1930 och 1936, båda gångerna åter i riksdagens slutskede, brukar anföras som exempel på hur en minoritetsregering kan själv välja – eller rentav arrangera – en lämplig ättestupa, ställa kabinetsfråga och avgå, då regeringsinnehavet inte längre ter sig önskvärt.²² I båda fallen finns det goda men inte helt avgörande skäl för en sådan tolkning. Högerregeringen avgick 1930 på frågan om tullskydd till stöd för det krisdrabbade jordbruket. Den socialdemokratiska regeringen våren 1936 ger det enda exemplet på "kombinerad" kabinetsfråga. Regeringen kopplade samman försvarsfrågan och frågan om dyrortsgradering av folkpensionerna genom att förklara, att den godtog ett dyrare försvarsbeslut än den egentligen ville ha under förutsättning att den fick bifall till sitt förslag i folkpensionsfrågan.²³ Sammankopplingen utvecklades ingående i försvarsdebatten, och kabinetsfrågan bekräftades i folkpensionsdebatten tre dagar senare.

Under drygt 20 års majoritetsparlamentarism förlorade krismekanismerna aktualitet, men de kom åter i förgrunden så snart den politiska situationen hade ändrats. Det var fallet mellan koalitionsupplösningen 1957 och andrakammarvalet 1960. Sedan andra kammarens avslag på regeringens proposition i tjänstepensionsfrågan hade lett till nyval 1958, hotades regeringen både 1959 och 1960 av nederlag i en annan stor fråga, omsättningsskattens införande resp. bibehållande. Genom att kommunisterna förenade sig med de borgerliga mot denna skatt, hamnade regeringen i minoritet i andra kammaren. Båda gångerna ställdes kabinetsfråga, dvs. regeringen hotade att avgå i händelse av nederlag. Inför detta besked beslöt kommunisterna att lägga ned sina röster i den gemensamma voteringen, vilket medförde att regeringen segrade.²⁴

En liknande situation, där den socialdemokratiska regeringen var beroende av kommunisternas röstning i viktiga frågor, återkom först i enkammarriksdagen efter 1970 års val. Från konstitutionell synpunkt förelåg då den viktiga skillnaden att regler om misstroendeförklaring hade införts. Likafullt har det sitt intresse att erinra om händelserna 1972 då den gamla tvistefrågan kom tillbaka i ny tappning. En höjning av momsens ingick som ett viktigt led i regeringens ekonomiska politik men mötte motstånd från vpk och de borgerliga partierna. Om vpk även denna gång avstod från att rösta, skulle regeringen lida nederlag med 163 röster mot de borgerligas 170. I detta läge beslöt regeringen att avstå från momshöjningen. Den ersattes med en höjning av arbetsgivaravgifterna som kunde beslutas med stöd av vpk.²⁵

Genom händelser som de här redovisade får man en bild av vilken vikt olika regeringar vid olika tidpunkter har fäst vid nederlag i riksdagen. Även mindre frågor har i vissa fall getts betydelsen av kabinetsfrågor. Något mera exakt säger emellertid inte dessa exempel om innehållet i de parlamentariska principerna. Vilka nederlag en regering kunde tåla, under vilka förutsättningar den ansågs kunna avgå utan att ha ställt kabinetsfråga i förväg resp. kunna stanna kvar genom att underlåta en formlig förklaring om kabinetsfråga etc., är sådant som endast kan diskuteras mera allmänt och hypotetiskt på grundval av akuta krissituationer. På några punkter är det emellertid möjligt att komplettera bilden.

Först och främst kan det utan vidare slås fast att problemet 1920–36 inte var att regeringarna hängde fast vid taburetterna för länge och i strid med riksdagens önskan utan tvärtom att de var för kortlivade och för svaga. Detta måste man hela tiden hålla för ögonen då man studerar denna tid och frågar sig vilka parlamentariska principer som ansågs gälla.

Vidare kan man konstatera att kabinetsfråga visserligen aldrig ställdes

av andra än förhållandevis starka regeringar men att möjligheten som sådan ansågs stå varje regering till buds. Detta kan ses som en konsekvens av att detta institut utvecklades långt före parlamentarismens genombrott. Likaväl som Louis De Geer den äldre kunde sätta sin ställning på spel kunde sonen ha gjort detsamma 40 år senare.

Tjänstemannaregeringen 1920–21 har överhuvudtaget ett visst principiellt intresse i detta sammanhang. En sådan regering kan sägas innebära att man för en tid sätter den normala parlamentarismen ur funktion. Endast under speciella förhållanden och för begränsad tid är en sådan regering i praktiken tänkbar. Efter 1921 har möjligheten inte diskuterats på allvar vid något tillfälle. Experimentet 1920–21 visar emellertid bl.a. att relationerna till riksdagen kan bringa även en sådan regering på fall. Det är också klarlagt att ministären övervägde att ställa kabinetsfråga i riksdagen på den fråga som ledde till krisen och regeringsrekonstruktionen. Kritik riktades också mot att regeringen begärde avsked utan att ha klarlagt detta i förväg i riksdagsdebatten, något som aldrig har upprepats senare. Alla parlamentariska spelregler ansågs alltså inte vara försatta ur spel.²⁶

Av de partipolitiskt förankrade ministärerna är ”vågmästarregeringarna” av speciellt intresse. Varje minoritetsregering måste vara beredd på vissa motgångar, och även riksdagen måste överse med sådana misslyckanden om systemet skall fungera. Varje stark minoritetsregering liksom överhuvudtaget envar som bildas av ett flygelparti till höger eller till vänster kan förutsättas av ren självbevarelsesdrift dra upp en någorlunda snäv gräns för vad den kan tåla i form av nederlag och kompromisser. Mandatmässigt svaga regeringar ur det politiska mittfältet bygger däremot själva sin existens på att de skall tåla nederlag i förhoppning att också vinna vissa framgångar med stöd av växlande majoriteter.

Ministärerna Hamrin och Pehrsson i Bramstorp mötte aldrig riksdagen men Ekmans två regeringar fungerade under fyra riksdagar. Det står klart att de visade resultat och handlingskraft men också att de led åtskilliga nederlag även i väsentliga frågor och någon gång t.o.m. i demonstrativa former. De övervägde emellertid aldrig att avgå till följd av sådana motgångar och ställde aldrig kabinetsfråga. Ibland fanns det dock stöd inom den frisinnade riksdagsgruppen för meningen att regeringen borde ställa kabinetsfråga. Detta avböjdes då av Ekman, men inte av några principiella skäl.²⁷

Värt att lägga på minnet från denna tid är också att ministärerna Branting 1920 och Trygger 1924 led nederlag i sina huvudfrågor men beslöt sig för att stanna kvar över andrakammarvalen samma år. Per Albin Hansson lär ha kunnat göra detsamma 1936. Någon tvekan kan knappast råda om att

de socialdemokratiska regeringarna 1923 och 1926 hade kunnat stanna kvar trots nederlagen om arbetslöshetsdirektiven.²⁸

Innan framställningen lämnar utvecklingen före RF bör frågan ställas: Ges det exempel på någon situation under den aktuella perioden, då det kan sägas ha förelegat ett behov av regler om misstroendeförklaring eller då sådana regler i vart fall kunde ha varit till nytta? Om man bortser från möjligheten att reglernas existens kunde ha påverkat systemet som sådant, måste svaret bli nej. Andra parlamentariska spelregler visade sig tillräckliga för att upprätthålla systemet, sådant det nu var. Ingen regering "hängde sig kvar". Från denna synpunkt är Carl Gustaf Ekmans tal 1929 av särskilt intresse. Han drev inte tyngdpunktsparlamentarismen in i absurdum. Iögonenfallande är också hur snabbt de parlamentariska krismekanismerna aktualiserades sedan majoritetsregeringarnas tid tagit slut. Från den korta perioden 1957–60 har man att notera nyvalsförordnande 1958 och kabinetsfrågor 1959 och 1960. Efter 1970 års val dröjde det inte längre än till våren 1972 innan parlamentarisk dramatik inträffade.

FÖRARBETENA I FÖRFATTNINGSFRÅGAN

Debatten om nya regler för regeringens ansvar inför riksdagen kom alltså redan tidigt att i första hand gälla någon form av dagordningsinstitut. Denna inriktning har haft en viss inverkan på frågans slutliga lösning liksom den analys som Herbert Tingsten presenterade i sitt betänkande 1935. Man kan säga att Tingsten redde ut begreppen i en oklar debatt på ett sätt som fick betydelse för det senare författningsarbetet. Hans betänkande bildar därmed en naturlig utgångspunkt här.²⁹

Till förmån för ett dagordningsinstitut hade man i debatten främst anfört, att det kunde klarlägga regeringens parlamentariska ställning och även bidra till att skapa majoritetsregeringar. Mot detta hade invänts att regeringsstabiliteten tvärtom skulle minska ytterligare och att taktiskt spel skulle befrämjas. Konstitutionsutskottet sade sig inte överskatta det praktiska värdet av ett dagordningsinstitut som medel för att skapa bättre stabilitet i det parlamentariska systemet. Förutsättningarna för det berodde ytterst på "de praktisk-politiska sedvanorna". Emellertid tillstyrktes en förutsättningslös utredning.

Tingsten definierade dagordningsinstitutet som en rätt för representationen eller dess avdelningar att i särskilda former fälla omdömen om regeringen (eller en enskild minister) eller om dess åtgärder eller avsikter

eller framställa önskemål om den framtida regeringspolitiken. Han avstyrkte ett sådant institut. Om det infördes, borde man i vart fall inte föreskriva någon skyldighet för regeringen eller vederbörande minister att avgå vid misstroendevotum. En sådan skulle bl.a. vålla svårigheter vid dagordningsbeslut av mera obestämd karaktär.

Tingsten underkände åsikten, att ett dagordningsinstitut skulle vara ägnat att klarlägga förhållandet mellan regering och riksdag. Erfarenheterna utomlands vederlade detta. De erbjöd snarast "en lektion i evasiv parlamentarisk taktik". Det fanns inget skäl att anta, att uppkomsten av majoritetsregeringar skulle underlättas. Varför skulle ett misstroendevotum förmå oppositionspartierna till samarbete i regeringsställning i högre grad än t.ex. avslag på en proposition? I andra länder hade ofta partier både till höger och till vänster om regeringen stått bakom ett misstroendevotum, och varje tanke på regeringssamverkan hade saknats. Att ett dagordningsinstitut skulle kunna stärka regeringens ställning var en ren missuppfattning; möjligheten att ställa kabinetsfråga förelåg alltid.

Även invändningarna mot ett dagordningsinstitut hade emellertid enligt Tingsten innehållit åtskilliga överdrifter. Erfarenheterna från utlandet visade, att det var lika oriktigt att i detta institut se en huvudorsak till täta regeringsväxlingar som motsatsen. Däremot var det obestriddligt att det medförde risk för väsentligt ökad friktion mellan regering och riksdag. Friktionssfären skulle vidgas från att i huvudsak omfatta behandlingen av regeringens propositioner till hela området för regeringsmakten.

Fastän han sålunda avstyrkte ett dagordningsinstitut, gick Tingsten även in på hur det skulle kunna utformas tekniskt. Till vissa av hans synpunkter blir det anledning att återkomma i det följande.

Det har redan nämnts att FU enligt sina direktiv skulle undersöka på nytt om ett dagordningsinstitut borde införas men också pröva om någon annan form för politiskt ansvarsutkrävande kunde vara lämplig.³⁰

FU redovisade Tingstens betänkande men framhöll att utgångspunkten för den tidigare debatten var en annan än den aktuella. Då hade man väsentligen strävat efter att reformera den svenska parlamentarismen sådan den hade gestaltat sig under 1920-talet. Nu gällde det att låta parlamentarismens princip med avseende på ministärens ställning komma till uttryck vid en allmän författningsrevision, så att riksdagen fick möjlighet att vid behov effektivt hävda sin ledande ställning inom statsskicket. Det var därvid "angeläget att icke lägga hinder i vägen för parlamentarismens anpassning efter växlande politiska förhållanden, dvs. att icke söka påverka parlamentarismen i viss riktning". Mycket av den

tidigare argumenteringen saknade därför tillämplighet. FU delade emellertid Tingstens uppfattning, att de parlamentariska ansvarighetsreglerna inte kan i väsentlig grad påverka parlamentarismens utformning utan att denna i första hand bestäms av de partipolitiska förhållandena. Likaså underströks det berättigade i varningen för att ge ökat utrymme för taktiskt parlamentariskt spel.

Här framträder onekligen med stor tydlighet den allmänna strävan att så litet som möjligt ändra den parlamentariska verkligheten genom sådana tekniska nyheter som blev ofrånkomliga vid en författningsreform.

FU gick vidare till den viktiga frågan om regeringens parlamentariska ansvar borde garanteras i positiv eller negativ form. Denna fråga gäller enligt FU:s definition "huruvida för en parlamentarisk regeringsbildning skall krävas en positiv förtroendeförklaring från riksdagens sida eller huruvida man skall nöja sig med att fastslå en avgångsskyldighet för ministären eller enskilt statsråd då riksdagen beslutat misstroendeförklaring".

Frågan besvarades av FU helt kort så, att det knappast kan råda någon tvekan om att bestämmelser om ett negativt parlamentariskt ansvar är tillräckliga för att vid behov klarlägga förhållandet mellan regering och riksdag. Tanken på ett dagordningsinstitut i den gamla meningen avvisades med förklaringen, att det inte finns något behov av "ett institut som ger möjlighet till allsköns uttalanden angående regeringen och dess politik".

FU föreslog i stället att regler skulle införas om rätt för riksdagen att avge misstroendeförklaring och om en därmed förenad avgångsskyldighet. De nya reglerna skulle, framhöll FU, främst få karaktären av "en yttersta garanti för parlamentarismen". Det normala borde alltså med detta synsätt vara att regeringsskifte utlöses av annan orsak. FU gick dock inte in på vad parlamentarismens principer borde anses innebära i detta avseende. Endast på en punkt föreslogs en grundlagsreglering. Det borde föreskrivas att statsministerns avgång alltid skulle medföra samtliga statsråds entledigande. Därmed skulle man framhäva "ministärens karaktär av en kollektiv enhet kring statsministern".

Direktiven för GB förutsatte att en rätt för riksdagen att besluta misstroendeförklaring skulle införas i huvudsaklig överenskommelse med FU:s förslag. Detta förverkligades som förut nämnts redan i samband med den partiella författningsreformen. Liksom FU diskuterade GB inledningsvis frågan om positivt eller negativt parlamentariskt ansvar och kom till samma slutsats.³¹ Själva begreppen definierades dock något annorlunda:

Positivt parlamentariskt ansvar innebär i princip att regeringen är skyldig att avgå om riksdagen inte uttryckligen godkänner regeringens allmänna politiska program, vare sig vid regeringsbildningen eller senare, eller regeringens handlingslinjer eller konkreta åtgärder på något väsentligt område. Den positiva ansvarsprincipen förutsätter i och för sig att initiativet till att fastställa förtroendeförhållandet mellan regering och riksdag ligger hos regeringen. Regeringen kan visserligen åläggas författningssenlig skyldighet att begära riksdagens förtroende i vissa situationer, t.ex. i samband med att den tillträder. Att närmare bestämma inte bara i vilka fall regeringen skall begära riksdagens förtroende utan också vad begäran skall omfatta erbjuder emellertid stora vanskligheter.

Har regeringen negativt parlamentariskt ansvar är den principiellt skyldig att avgå om riksdagen uttalar sitt misstroende. Initiativet till att kontrollera förhållandet mellan regering och riksdag läggs i detta fall helt hos riksdagen.

Med en utförlig motivering avvisade GB härefter tanken på ett system med positivt parlamentariskt ansvar. Man fäster sig vid att GB inte någonstans tar upp FU:s resonemang om en yttersta garanti för parlamentarismen. Inte heller antyder GB att snävare principer kan iakttas i praktiken inom ramen för de grundlagfästa reglerna om negativt ansvar. Dessa förhållanden är värda att uppmärksammas, eftersom den citerade definitionen av positiv parlamentarism kan föra ganska långt om man följer ordalagen strikt. Hur skall man se t.ex. på en allvarlig motgång för regeringen i riksdagen eller på en kabinetsfråga? Det är svårt att komma ifrån att det föreligger åtminstone en nyansskillnad i förhållande till FU, men det finns ingenting som direkt tyder på att det skulle vara åsyftat.³²

Varken propositionen eller riksdagsbehandlingen har något direkt att tillföra på denna punkt. Propositionen refererar inte GB:s närmare resonemang om positivt eller negativt ansvar. Departementschefen instämmer i GB:s slutsats och anser förslaget i dess helhet vara "väl avvägt".³³

GB återkom inte till dessa frågor i slutbetänkandet annat än genom några korta uttalanden i inledningen till kapitlet om regeringsbildningen.³⁴ De kan förtjänas att citeras på grund av sammanhanget med det föregående:

Relationerna mellan folkrepresentation och regering kan, enligt vad erfarenheten visar, klargöras genom regler om sådana maktfunktioner som normgivningsmakt och finansmakt. Utvecklingen till parlamentarism har i många länder, bl.a. Sverige, försiggått under hägnet av sådana regler. Folkrepresentationen har tillfogat regeringen nederlag i ett eller annat ärende. Den har därmed markerat sitt inflytande över politiken, och statsöverhuvudet har så småningom kommit att utse rådgivare som har åtnjutit folkrepresentationens förtroende. Sådana metoder för att bringa klarhet i förhållandet mellan folkrepresentation och regering utmärks av att de som regel ger utrymme för skilda tolkningar. Regeringen och företrädare för folkrepresentationen kan i förväg lämna öppet, vilka konsekvenser ett ställningstagande från folkrepresentationens sida skall få. Ett nederlag för regeringen kan allt efter omständigheterna leda till att regeringen sitter kvar och söker fullfölja sin politik eller anpassar denna efter folkrepresentationens ställningstagande, att den, om grundlagen tillåter det, upplöser folkrepresentationen och sätter sin ställning på spel eller att den avgår.

Frågorna om regeringens avgångsskyldighet och om upplösningsrätten reglerades i samband med enkammarreformen. Härvidlag har grundlagberedningen inte funnit anledning till mera djupgående förnyade överväganden. De år 1969 beslutade reglerna bör ändras bara i detaljer, närmast som en anpassning till ändringar i andra hänseenden.

Än större försiktighet är motiverad då det gäller att dra slutsatser av dessa uttalanden än i fråga om 1967 års betänkande. Man får dock även här notera en nyansskillnad i förhållande till FU som ligger rätt väl i linje med skrivningarna 1967: Frågan om regeringens avgångsskyldighet reglerades vid den partiella författningsreformen. De äldre, på grund av sin oklarhet bristfälliga förfaranden som tillämpades tidigare har ersatts av reglerna om misstroendeförklaring. Oavsett om regeringen i praktiken kan finna anledning att avgå även i andra situationer, kan man inte tala om någon skyldighet att avgå annat än i fall av misstroendeförklaring eller, kan man möjligen tillägga, om misstroendeförklaring kan förutses klart, t.ex. som en följd av valutslag.

Det finns alltså en antydning om en glidning från FU:s tanke om en yttersta garanti för parlamentarismen till någonting mera praktiskt betydelsefullt. I enlighet med den syn på förarbetena som angavs i inledningen skall emellertid inte några bestämda slutsatser dras av att resonemangen inte stämmer helt överens. Förhållandet ger endast anledning att i det följande ha uppmärksamheten särskilt riktad mot denna punkt.³⁵

Några av de viktigaste detaljfrågorna i samband med misstroendeförklaring bör också beröras. Konstruktionen går i stort sett tillbaka på FU:s förslag. Endast en jämkning av egentlig betydelse har gjorts senare.

Redan FU föreslog att en misstroendeförklaring borde riktas mot statsministern, då den avser regeringen i dess helhet, men även borde kunna beslutas mot ett enskilt statsråd. Avgångsskyldighet om ett yrkande vinner absolut majoritet men med rätt att i stället förordna om extra val inom en vecka återfinns likaså hos FU. Särskild diskussion har förts i förarbetena om misstroendeförklaring mot enskilt statsråd och om möjligheten att med anledning därav förordna om extra val. FU pekade själv på vissa "mellanfall" såsom misstroendeförklaring "mot finansministern, gällande den ekonomiska politiken, eller mot ledaren för ett i regeringen ingående mindre koalitionsparti". Att ett mindre koalitionsparti kunde få besätta statsministerposten kunde FU tydligen inte föreställa sig, noterar man i förbigående.

Tanken på omröstningar om motiverade yrkanden om misstroendeförklaring har avvisats hela tiden, alltifrån Herbert Tingstens grundläggande utredning. Konstitutionsutskottet pekade dock på den risk för regeringsmakten som kan uppkomma i ett läge med minoritetsparlamentarism, om

partier med helt olika åsikter i sak kan enas om att driva fram regeringens avgång. Ett krav på motivering skulle emellertid minska institutets användbarhet för riksdagen, anförde GB och departementschefen. Andra spärregler föreslogs inte av FU men togs upp på förslag av GB. Bl.a. infördes krav på att minst en tiondel av riksdagens ledamöter skall stå bakom ett yrkande för att det skall få prövas. Detta är den enda punkt av betydelse där FU:s förslag har jämkats.

UTVECKLINGEN EFTER RF

Endast vid ett tillfälle har ett yrkande om misstroendeförklaring prövats av riksdagen.³⁶ Det framställdes i slutet av den allmänpolitiska debatten torsdagen den 16 oktober 1980. Båda oppositionspartierna hade riktat hårda angrepp mot de borgerliga partierna och den sittande trepartiregeringen. I ett sista anförande sammanfattade Olof Palme den socialdemokratiska kritiken samt yrkade på riksdagsgruppens vägnar misstroendeförklaring mot statsministern med följande motivering: "Av dessa skäl har vi socialdemokrater krävt nyval, vilket avvisats av den borgerliga regeringen. En misstroendeförklaring är då det enda sättet på vilket vi kan få vårt krav på nyval prövat i riksdagen."

Yrkandet kom inte som någon överraskning utan hade tillkännagetts underhand i förväg. Talmannen räknade upp namnen på en rad socialdemokratiska ledamöter som instämde samt konstaterade att 35 ledamöter hade förenat sig om yrkandet. Då de i RF angivna förutsättningarna således var uppfyllda, förklarades det anhängiggjorda ärendet om misstroendeförklaring mot statsministern bordlagt. Talmannen upplyste vidare att yrkandet skulle bordläggas på nytt påföljande dag och att han "efter överenskommelse mellan samtliga riksdagspartier" skulle föreslå ännu en bordläggning på tisdagen, varefter omröstningen skulle äga rum vid början av kammarens sammanträde på onsdagen.

Efter talmannens anförande gavs ordet till vpk-ledaren Lars Werner som likaså krävde nyval samt på sin riksdagsgrupps vägnar yrkade misstroendeförklaring mot statsministern. Talmannen räknade upp de ledamöter som hade biträtt yrkandet och konstaterade att de endast var 20. Eftersom detta antal understeg det som angetts i RF som förutsättning för prövning av yrkandet, kunde detta "inte föranleda någon riksdagens åtgärd". Härefter var dagens debatt avslutad.

Vid de förnyade bordläggningarna förekom ingen debatt. Då yrkandet kom upp till prövning gjordes endast ett inlägg, för vpk av Carl-Henrik

Hermansson. Utöver kritik mot regeringen och de borgerliga partierna anförde han även vissa konstitutionella synpunkter. Vpk-gruppen skulle givetvis stödja det socialdemokratiska yrkandet. Det var emellertid anmärkningsvärt att det av vpk ställda, identiska yrkandet inte gemensamt underställdes riksdagens prövning. "Om oppositionen i riksdagen i ett läge skulle bestå av flera partier, vart och ett med mindre än 35 ledamöter, och partierna skulle vilja agera var för sig, kan ju ett läge tänkas där en misstroendeförklaring enligt nu tillämpade regler inte skulle vara möjlig." Frågan borde prövas i lämpligt sammanhang.

Omröstningen utföll med 174 ja-röster och 175 nej-röster, dvs. parti-banden höll och ingen var frånvarande.

Ännu en gång har vpk-gruppen framställt ett yrkande om misstroendeförklaring.³⁷ Måndagen den 15 januari 1982 besvarade arbetsmarknadsministern flera kommunistiska interpellationer som rörde arbetslösheten i olika landsdelar. I slutet av debatten framträdde Carl-Henrik Hermansson och förklarade, att han som talesman för riksdagsgruppen ville läsa upp en skrivelse till riksdagen. Denna innehöll ett angrepp mot regeringens politik och utmynnade i ett yrkande om misstroendeförklaring mot statsministern. Talmannen förfor som förra gången, dvs. räknade upp de ledamöter som biträdde yrkandet samt konstaterade att det föreskrivna antalet ej uppnåts, varför yrkandet inte kunde föranleda någon riksdagens åtgärd. Därefter var överläggningen avslutad.

Ytterligare yrkanden om misstroendeförklaring har inte väckts. Man kan konstatera att det inte vid någotdera tillfället ens antydde att regeringens kvarstannande utan extra val skulle på något sätt strida mot parlamentariska spelregler. Man kan därför betrakta yrkandena – särskilt naturligtvis de två från vpk – som demonstrationer. De framställdes i första hand för att understryka oppositionspartiernas missnöje med regeringen och önskan om nyval.

Att misstroendeförklaring skulle kunna begäras i demonstrationssyfte hade förutsetts i förarbetena. En synpunkt som däremot inte hade uppmärksamrats – eller i vart fall inte hade tagits upp uttryckligen – var att reglerna gav riksdagsoppositionen en konstitutionell väg att driva ett krav på extra val. Som skall närmare beröras i ett senare kapitel kan reglerna rentav, i förening med dem om regeringsbildningen, göra det möjligt för riksdagen att tvinga fram ett extra val.

Man kan emellertid inte påstå att misstroendeförklaring har fått någon egentlig betydelse som parlamentariskt kamp- och demonstrationsmedel, eftersom endast ett yrkande har blivit prövat under tolv år. Aktionen utgjorde också kulmen på en upptrappning av motsättningarna som

historiskt sett är unik, särskilt för ett eftervalår. Vintern 1980 dominerades av folkomröstningskampanjen i kärnkraftsfrågan, våren av den största arbetskonflikten i landet på många år, sommaren av riksdagens inkallelse till extra (urtima) möte på oppositionens begäran; på hösten följde slutligen yrkande om misstroendeförklaring.

Det är emellertid fel att reducera de nya grundlagsreglernas betydelse till endast de tillfällen då de har aktualiserats direkt och formellt. Själva deras existens har blivit en faktor att räkna med i det parlamentariska livet. Sin största betydelse hittills har misstroendeförklaring haft vid ett tillfälle då det aldrig gick så långt som till ett formellt yrkande: Utsikten att ett sådant skulle resas och vinna bifall spelade en viktig roll under regeringskrisen 1981.

Händelseförloppet tas upp närmare i nästa kapitel, i anslutning till reglerna om regeringsbildningen. Här behöver som bakgrund endast nämnas att den andra trepartiregeringen förvandlades till en tvåpartiregering den 5 maj genom att statsministern beviljade de moderata statsrådens ansökan om entledigande. Det förklarades officiellt att regeringen nu hade tre vägar att välja mellan, nämligen att förordna om extra val, att sitta kvar utan extra val och att avgå. Då det tredje alternativet valdes efter några dagar, utfärdade de båda partiledarna en gemensam deklaration som börjar så: "I valet mellan de olika handlingsvägar som stått till buds har regeringen valt att avgå. Vi har därvid tagit hänsyn till att socialdemokraterna förklarat att de avser föreslå misstroendeförklaring mot regeringen och att moderata samlingspartiet meddelat sin avsikt att stödja denna. Ett kvarstannande hade sålunda stått i strid med riksdagsmajoritetens önskan." Fortsättningen kan förbigås i detta sammanhang.³⁸

Otvivelaktigt hade enligt denna deklaration institutet misstroendeförklaring spelat just den roll som förarbetena avsåg att det skulle ha. Riksdagsmajoriteten skall kunna avlägsna en regering som den inte vill ha. Då resultatet av en omröstning var klart på förhand, valde regeringen att avgå självmant. Man kan till förmån för denna utgång peka på förfarandet 1957, då statsminister Erlander lämnade in avskedsansökan för hela koalitionsregeringen när bondeförbundets statsråd hade anmält sin avsikt att utträda. Ett annat ställningstagande 1981 kunde å andra sidan också motiveras, bl.a. med hänvisning till den nya grundlagsregleringen och till politiska faktorer som inte behöver utvecklas här. Onekligen är det mest iögonenfallande med 1981 års regeringsskifte, att samma statsminister återkom med samma tvåpartiregering som hade drivits bort en dryg vecka tidigare.

Det har sitt intresse att i detta sammanhang hastigt betrakta även de andra regeringskriser som har förekommit efter RF:s tillkomst och se hur de förhåller sig till det mönster som tecknades i det första avsnittet.

Att varje riksdagsval har lett till regeringsskifte svarar mot förhållandena 1917–36. Efter 1976 och 1982 års val blev det också systemskiften genom att riksdagsmajoriteten svängde först över till och sedan bort från de borgerliga partierna. I äldre tid utgör 1936 års val den närmaste jämförelsepunkten. Att regeringen Ullsten avgick så snart valresultatet var klart 1979, trots att riksdagsmajoriteten fortfarande var borgerlig, stämmer överens med framför allt regeringen Ekmans avgång 1928 men även ministärerna Tryggers och Hamrins tillbakaträdande 1924 och 1932.

Då den första trepartiregeringen avgick 1978 var det fjärde gången efter 1917 som en regeringskoalition upplöstes utan samband med val. Såttillvida var krisen lik de tidigare som uppbrottet inte kom plötsligt utan efter en viss ”förberedelseprocess” och utlöstes av den naturliga faktorn.³⁹ Kommunalskattefrågan 1920, världskrigets slut 1945, tjänstepensionsfrågan 1957, kärnkraftsfrågan 1978 och skattefrågan 1981 har varit de slutliga skälen för regeringskoalitioners uppsplittring.

På två sätt markerade dock krisen 1978 något nytt: dels genom att regeringen bröt upp i förtid, utan att ha realiserat sitt program, och med demonstrerade motsättningar mellan regeringspartierna, dels genom den särskilda betydelse som folkomröstningsfrågan och regeringsförklaringen fick och som skall granskas närmare i fjärde kapitlet. Jämförd med 1981 års regeringskris – som ju blev ännu mera uppseendeväckande i fråga om strid mellan de gamla regeringspartierna – var 1978 års såttillvida enkel som någon partiell kris inte var tänkbar. Om något parti då skulle ha dragit sig tillbaka ensamt, skulle det ha varit statsministerns parti, och det hade automatiskt lett till totalt regeringsskifte. Alternativet att statsministern entledigade koalitionspartiernas statsråd, med eller utan deras egen ansökan, och fortsatte med en ren centerregering fanns endast teoretiskt med i bilden.⁴⁰

Kabinettsfråga har aldrig ställts under den tid det här gäller. Att saken inte blev aktuell under de båda trepartiregeringarna är naturligt eftersom regeringspartierna representerade riksdagsmajoriteten. Under ministären Ullstens tid torde det ha varit förutsatt att regeringen inte skulle sätta sin existens på spel före 1979 års val. Någon diskussion därom förekom inte heller såvitt är bekant, trots att regeringen – precis som Carl Gustaf Ekmans – ingalunda bara upplevde framgångar utan också bakslag, även i stora frågor och i demonstrativa former.⁴¹

Annorlunda förhöll det sig under den tredje ministären Fälldin, mino-

ritetskoalitionen mellan centern och folkpartiet. Redan under sensommaren 1981 uppkom en livlig diskussion om regeringens öde, då det framgick att moderata samlingspartiet inte kunde godta dess ekonomiska handlingsprogram. En kompromiss nåddes under utskottsbehandlingen av den aktuella propositionen. En ny kris uppkom i början av 1982, även den gången till följd av oenighet om den ekonomiska politiken. Sedan möjligheten av en regeringskris hade diskuterats livligt under några veckor, nåddes även denna gång en lösning med moderaterna.⁴² Det ligger nära till hands att jämföra dessa båda kristillbud och deras undanröjande med händelserna 1972, då den socialdemokratiska regeringen fick gå vpk till mötes på en central punkt för att inte lida nederlag på den ekonomiska politiken. Riskerna för kabinetsfråga och regeringskris kan inte avfärdas utan vidare i något av dessa fall. Av intresse är främst att notera skillnaden mellan 1978–79 och 1981–82. Otvivelaktigt hade en uppstramning skett på regeringssidan, och läget uppfattades också allmänt så, vilket i och för sig var naturligt till följd av den senare regeringens bredare underlag i riksdagen.

En konstitutionell teknikalitet skall anmärkas här som har stor betydelse i det praktiska parlamentariska livet. Om regeringens underlag i riksdagen är så smalt, att mer än en oppositionslinje kan samla flera röster än regeringens förslag, riskerar detta att bli utslaget vid de förberedande voteringarna om kontraposition. Det kan alltså hända att regeringens förslag helt enkelt inte kommer upp till slutlig votering i riksdagen. Detta var läget för ministären Ullsten. Både socialdemokraterna, moderaterna och centerpartiet hade var för sig flera mandat än folkpartiet. I sämsta fall kunde en proposition bli ett av fem partiförslag, framställt av det näst minsta partiet och därför dömt att "spelas bort" på ett tidigt stadium. Under mittenregeringen däremot hade endast socialdemokraterna flera mandat än de båda regeringspartierna tillsammans. Det säger sig självt att tekniskt parlamentariska förhållanden av denna art kan påverka benägenheten att ställa kabinetsfråga och riskera regeringskris.

Med den andra ministären Palme inträdde ett parlamentariskt läge liknande det som förekom 1945–51 och 1958–68. Regeringen kan fällas om vpk röstar med de borgerliga men vinner om vpk lägger ned sina röster. Redan under hösten 1982 kom den gamla tvistefrågan om den indirekta beskattningen tillbaka. I en proposition, som avsåg att infria vissa vallöften, föreslog regeringen en momshöjning som en viktig del av finansieringen och som en förutsättning för utgiftsbesluten. Vpk avvisade emellertid momshöjningen, vilket föranledde åtskillig diskussion om de parlamentariska konsekvenserna. Möjligheten förelåg att regeringen

skulle lida ett nederlag i riksdagen, som innebar en förlust på 4,5 miljarder kronor, samtidigt som det stod klart att varken en misstroendeförklaring eller en alternativ, dvs. borgerlig regering hade någon utsikt att få nödvändigt stöd i riksdagen. Utgången blev att en uppgörelse träffades i sista stund mellan regeringen och vpk om sådana tillägg till propositionens förslag som säkerställde majoritet i riksdagen.⁴³

Frågan vilka nederlag en regering kan tåla enligt de parlamentariska spelreglerna har alltså dykt upp flera gånger under senare år fastän direkta konflikter har undgåtts. En speciell diskussion uppkom sedan ministären Ullsten hade tillträtt på hösten 1978. Hur skulle man vid förnyad borgerlig riksdagsmajoritet efter 1979 års val få en möjlighet till nya, förutsättningslösa förhandlingar om en bredare borgerlig regering, om inte folkpartiregeringen trädde tillbaka på eget initiativ? Den nyckelställning, som hade lett folkpartiet ensamt till regeringsmakten, skulle bestå efter valet. Även om de andra partierna var ense om att önska en omprövning av regeringsfrågan, kunde misstroendeförklaring ses som en mindre tilltalande väg att tillgripa. Redan inlindade hot om en gemensam aktion med socialdemokraterna mot folkpartiregeringen skulle försvåra en redan förutvanskelig regeringförhandling.

Mot denna bakgrund är det inte ägnat att förvåna, att enskilda centermotioner i riksdagen 1979 förde fram förslag om en ordning med obligatorisk omprövning av regeringsfrågan efter varje riksdagsval. Även i centerns partimotion om vissa författningsfrågor 1979 pekades kort på frågan som förtjänt att tas upp. Riksdagen hänvisade till den 1980 tillsatta grundlagskommittén som bl.a. fick i uppdrag att se över reglerna om regeringsbildningen. Motionärernas uppslag togs dock inte upp av kommittén.⁴⁴

I praktiken uppkom inga problem sedan valet 1979 hade resulterat i en borgerlig riksdagsmajoritet med ett mandat. Ola Ullsten kan sägas ha handlat efter samma princip som Carl Gustaf Ekman uttryckte ett halvsekel tidigare. Då de andra borgerliga partierna gjorde klart att de önskade folkpartiregeringens avgång och trepartiförhandlingar på jämställd fot, begärde statsministern entledigande.

Samma diskussion som 1979 kom inte upp inför 1982 års val. Förutsättningarna var ändrade både genom den nya minoritetsregeringens uppträdande – kabinetsfråga och regeringskris hade som nämnts legat i luften i två gånger – och genom moderaternas ställningstagande i maj 1981 som visade att partiet var berett att tillgripa misstroendeförklaring för att åstadkomma en omprövning av regeringsfrågan. Som vanligt förekom dock en viss diskussion för den händelse de borgerliga partierna skulle

behålla riksdagsmajoriteten. Det mest uppmärksammade inslaget var ett uttalande av förre moderatledaren, som i vart fall tolkades så att nyval kunde bli oundvikligt om inte en ny trepartiuppgörelse kunde träffas.⁴⁵ Regeringen på sin sida vägrade att ge några preciserade utfästelser i förväg om sitt handlande i hypotetiska lägen efter valet, utöver att en seger för socialdemokraterna och vpk skulle leda till omedelbart regeringsskifte, vilket också blev fallet.

PARLAMENTARISM OCH MISSTROENDEFÖRKLARING

Som en utgångspunkt för en närmare granskning av reglerna om misstroendeförklaring kan det vara skäl att kort sammanfatta några iakttagelser som har gjorts i det föregående. Har bilden efter dessa reglers tillkomst visat upp några nya inslag som kan tänkas hänga samman med författningsreformerna?

Vad som först faller i ögonen är en påfallande kontinuitet. Den yttre dramatiken beror främst på andra faktorer än dem som står i centrum här. Viktigast är valutslagen och regeringsförändringarna, därnäst risdagens omgestaltning och det nya valsystemet. De enskilda händelserna passar i stort sett väl in i mönstret från vår tidigare parlamentariska historia. Gamla händelser upprepas med ny inramning. Den enda voteringen om misstroendeförklaring – en klar nyhet – framstår i efterhand som en oviktig händelse. Hade kanske rentav kontinuiteten med äldre tid framstått som fullständig om inte en viss valhänthet hade kommit till uttryck i några sammanhang, ganska naturligt med hänsyn till omständigheterna?

Att svara ja på den sist ställda frågan skulle vara att gå för långt. Det finns några inslag i bilden från de senaste tio åren, som har haft både stor politisk betydelse och ett klart samband med de nya grundlagsreglerna: koalitionsupplösningen 1981, hanteringen av momsfrågorna 1972 och 1982 samt diskussionen om minoritetsregeringens avgång 1979. Man bör inte utan vidare bagatellisera de avvikelser från det tidigare mönstret, som dessa incidenter uppvisar, och se dem som enbart uttryck för ovana vid de ändrade politiska och konstitutionella förhållandena. Det finns fog för bedömningen att reglerna om misstroendeförklaring har fått större indirekt betydelse än som framgår av deras omedelbara inflytande på det politiska skeendet.

Som huvudprincip har angetts att regeringen skall ha riksdagens förtroende eller åtminstone tolereras av riksdagen. I RF kommer denna princip till uttryck genom bestämmelserna om att regeringen kan tvingas

bort med beslut om misstroendeförklaring – men endast på det sättet. Förarbetena antyder att två synsätt är möjliga. Enligt det ena skall RF:s regler endast vara en yttersta garanti för parlamentarismen. Regeringen skall alltså normalt avgå innan den utsätts för en misstroendeförklaring. Det andra synsättet är mera formellt. En regering har rätt att anse sig tolererad av riksdagen så länge den inte drabbas av en misstroendeförklaring eller, bör väl tilläggas, inser att en sådan är oundviklig.

Det första synsättet svarar mot FU. Man kan inte påstå att det andra har direkt åsyftats av GB. Däremot står det klart att GB antyder en något större roll för misstroendeförklaring.

Översikten över utvecklingen före RF ledde till slutsatsen att det aldrig framkom något praktiskt behov av grundlagsregler om regerings avgångsskyldighet. Det går inte att peka på något tillfälle då enligt en mera utbredd mening regeringen borde ha avgått men underlät det. Man kan snarare säga att varje regering höll sig med säker marginal innanför den gräns där den inte längre var tolererad.

Mot denna bakgrund skall man läsa FU. Motivet till förslaget om misstroendeförklaring är uteslutande att parlamentarismen skall grundlagfästas. Som en lämplig teknisk lösning föreslås ”en yttersta garanti”. Att denna fått formen av misstroendeförklaring har en historisk förklaring. Reformdebatten hade sin utgångspunkt i interpellationsinstitutet och kom redan på 1870-talet in på ”dagordningar”. På det spåret blev den kvar fastän de senare reformkraven hade kunnat leda över till någonting annat.⁴⁶

GB redovisar ingen annan bedömning än FU då det gäller den tidigare parlamentariska händelseutvecklingen. Med hänsyn till den ganska viktiga plats som reglerna om misstroendeförklaring intog vid den partiella författningsreformen – långt mera framträdande än i FU:s förslag till en helt ny RF – är det begripligt om motiven likafullt antyder att det nya institutet kan få en viss praktisk betydelse.

Oavsett om GB i själva verket avsåg någonting mera än den yttersta garanti som FU talade om, ger de nu angivna båda synsätten en lämplig utgångspunkt för en närmare granskning av de nya inslag i bilden som påpekades nyss. Det är också naturligt att knyta an till de huvudskäl för regerings avgång som har angetts: valutslag, koalitionsupplösning och nederlag i riksdagen.

Regeringsskiftena 1976 och 1982 svarar helt mot det som skedde 1936. Det var fråga om majoritetssomkastningar och systemskiften. I moderna termer kan man beskriva lägen av denna typ så, att regeringen genom sin avgång förekommer en säker misstroendeförklaring.

Situationen 1973, då jämvikt uppstod mellan de båda blocken, kan också bedömas mot bakgrund av möjligheterna till misstroendeförklaring. Någon sådan kunde inte åstadkommas – det fattades en röst. Regeringen kunde därför sitta kvar och möta riksdagen. Det finns inte heller något fall i tidigare parlamentarisk historia som kan åberopas till stöd för avgång i denna mycket speciella situation.

Regeringsskiftet 1979 utgör en direkt parallell till regeringsskiftet 1928. Den jämförelsen är mera givande än spekulationer om misstroendeförklaring. Den föregående debatten, främst centermotionerna, utgör emellertid ett nytt inslag i bilden. Naturligtvis skall man inte ge detta några större dimensioner eftersom utgången blev densamma som 1928. Iögonenfallande är dock att man 1928 diskuterade varför Carl Gustaf Ekman avgick medan man 1979 funderade över hur man skulle få Ola Ullsten att avgå. Båda debatterna kan ses som uttryck för oklarheter om de parlamentariska spelreglerna vid de två tidpunkterna.

På 1920-talet fanns inga skrivna regler om regerings avgångsskyldighet. Systemet byggde på att partierna och regeringarna respekterade oskrivna principer. Kunde en regering inte i rimlig mån fullfölja sin politik, avgick den. Önskade de större partierna en "vägmästarregerings" avgång, ställde den taburetterna till förfogande. Ekman framhöll detta många gånger och han praktiserade det 1928. Efter ett andrakammarval var också varje regering, vare sig från högern eller vänstern eller mitten, känslig för önskemål om omprövning av regeringsfrågan. Detta gällde oavsett om alternativet kunde förutses bli en starkare regering eller inte.

Annorlunda blev läget i enkammarriksdagen. Nu kan man säga, med hänvisning till RF, att klarhet har skapats i fråga om regerings avgångsskyldighet. Ingen regering kan hänga sig kvar mot riksdagsmajoritetens önskan. Men detta kan innebära att man i vissa lägen skjuter över på riksdagen ett ansvar som tidigare ansågs ligga på regeringen. Frågan har praktisk betydelse endast i oklara och osäkra lägen, men då kan den få stor betydelse. Det var detta som aktualiserades 1979.

Debatten 1979 kan sägas vara i viss mån symptomatisk för den nya situationen med skrivna grundlagsregler. Den visar en dragning från synsättet i äldre praxis och hos FU mot ett annat, för vilket grundlagsreglerna spelar en större roll – helt naturligt och i överensstämmelse med GB:s skrivningar men kanske inte klart förutsett. Därför är det av vikt att notera, att regeringen 1979 följde mönstret från 1928. Det framstår som en inte oviktig händelse, som fogas till raden av fall i äldre tid då minoritetsregeringar avgick efter val utan att vara direkt pressade till det.⁴⁷

Vid sidan av valutslag har koalitionsupplösning angetts som ett huvudskäl för regerings avgång. Mönstret från 1920, 1945 och 1957 upprepades 1978 och i slutänden 1981. Vid varje tillfälle blev utgången att koalitionsregeringen avgick och efterträdades av en ny regering som bildats på en del av den gamla basen.

Regeringsskiftet 1981 avviker från de tidigare. De moderata statsråden begärde och beviljades först entledigande ensamma, medan statsministern vid den tidpunkten avböjde att inge sin och därmed hela regeringens avskedsansökan. Detta skedde sedan det hade blivit klargjort att moderaterna och socialdemokraterna – väl också vpk – var beredda att genomdriva ett regeringsskifte med hjälp av en misstroendeförklaring.

Då man granskar denna regeringskris från konstitutionell synpunkt, måste man vara försiktig med slutsatserna. Man måste beakta att den konstitutionella tvisten var ett led i en strid mellan partierna av stora både allmänpolitiska och sakpolitiska dimensioner. Man kan inte utesluta att förfarandet kan bli ett annat – kanske i full enighet, kanske på grund av andra styrkeförhållanden – om tvistefrågorna kommer tillbaka under andra politiska betingelser.

Man får också konstatera att flera av de äldre fallen egentligen inte säger så mycket. Totala regeringsskiften var ofrånkomliga 1920 och 1978 eftersom statsministrarna avgick. Nils Edén avböjde uttryckligen att bilda en liberal ministär, och Thorbjörn Fälldin önskade inte leda en ren centerregering. Samlingsregeringen avlöstes 1945 av en socialdemokratisk regering. Någon annan lösning var i praktiken inte tänkbar. Dessa tre fall kunde knappast återopas 1981. Det är inte svårt att tillämpa klara principer då det saknas politiska alternativ.⁴⁸

Av intresse är däremot att jämföra koalitionsupplösningarna 1957 och 1981. I båda fallen begärde ett parti sitt utträde ur regeringen med påföljd att denna förlorade sin majoritet i riksdagen. Genom Tage Erlanders avskedsansökan blev det möjligt att pröva om något annat alternativ stod till buds än det som – i enlighet med förväntningarna – blev realiserat. Regeringsskiftet 1957 framstår i efterhand som ett prejudikat för den händelse en likartad situation uppkommit under de äldre konstitutionella förhållandena. Utan vidare kunde det däremot inte anses bindande 1981.

Då man ser på den partiella kris som uppkom genom de moderata statsrådets avgång, har man att uppmärksamma reglerna om den s.k. expeditonsregering som fungerar under en regeringskris. Tidigare fanns det inga särskilda regler om denna. Statsråd kunde alltså i princip komma och gå. Det kunde även inträffa att regeringen tog tillbaka sin avskedsansökan på konungens begäran. Det var på det sättet som krisen inom

tjänstemannaregeringen 1921 förvandlades från total till partiell. Som just den ministären visar hade konungen också möjligheter att åstadkomma en provisorisk regering i avvaktan på en bättre parlamentarisk lösning.

Annorlunda är läget numera enligt RF. Har talmannen entledigat statsministern och därmed hela regeringen, är återtagande uteslutet. Ny regeringsbildning måste ske enligt de särskilda reglerna därom. "Har regeringens samtliga ledamöter entledigats, uppehåller de sina befattningar till dess ny regering har tillträtt", föreskriver 6:8. I förarbetena sägs att det bör "vara möjligt att under pågående längre regeringskris byta ut enstaka statsråd, om det skulle visa sig nödvändigt". Huruvida man kan ändra en expeditonsregerings partimässiga sammansättning och av politiska skäl förordna en rad nya statsråd förefaller minst sagt tveksamt.⁴⁹

Under 1981 års regeringskris restes från flera håll krav på extra val. Den frågan kommer tillbaka i de följande kapitlen. Här skall endast anmärkas att ett val inte kunde hållas förrän i augusti. Möjligheten fanns alltså att en havererad trepartiregering skulle få fungera under mer än tre månader som expeditonsregering och under den tiden utkämpa en valkampanj. Ett sådant alternativ måste framstå som utomordentligt motbjudande inte bara för de borgerliga partierna utan från landets synpunkt.⁵⁰

Mot denna bakgrund måste det anses korrekt att statsministern reglera en eventuell expeditonsregerings sammansättning, innan han utlöste en total regeringskris. Även om han hade avgått samma dag som de moderata statsråden, borde han själv ha entledigat dem först.

De nya författningsreglerna motiverade således en avvikelse från det gamla mönstret för upplösning av koalitionsregeringar. Det är också klart att den andra avvikelsen som skedde 1981 – att statsministern väntade med sin avskedsansökan – måste ses i samband med RF och dess förarbeten. Viktigt är att komma ihåg att regeringskommunikén den 5 maj inte *avvisade* avgång utan pekade på den utvägen som en av tre föreliggande möjligheter.

RF:s tanke är att regeringen skall avgå – här bortses från rätten att förordna om extra val – då den inser att den inte är tolererad av riksdagen utan kan möta en misstroendeförklaring. Att en regering stannar med krympt partimässig bas för att få klarhet i den parlamentariska situationen kan stödjas på GB:s resonemang. Om det sedan är politiskt rätt eller fel att dröja kvar – hur det uppfattas av väljarna etc. – är en annan bedömning. I det aktuella fallet 1981 uttalade också den socialdemokratiska partiledaren uttryckligen, att regeringen måste ha en frist för att överväga situationen.

Även 1981 års regeringskris leder alltså till slutsatsen, att RF:s nya regler

kan ha medfört att ansvar och initiativ i någon mån har skjutits över från regeringen till riksdagen jämfört med tidigare förhållanden. I ett oklart läge har statsministern ingen skyldighet att föregripa riksdagen och eventuellt försätta denna i ett oönskat krisläge.⁵¹ Frågan får granskas närmare i nästa kapitel, eftersom reglerna om regeringsbildningen har uppenbar betydelse. En huvudsynpunkt 1981 måste rimligen ha varit vilken regering som kunde tänkas efterträda den upplösta trepartiregeringen. Det originella i händelseförloppet – det bör upprepas – är att samma regering som inte tolererades av riksdagen den 8 maj befanns tolererad den 21 maj.⁵²

På ett ännu klarare sätt än 1979 och 1981 ställdes parlamentarismens principfrågor på sin spets genom striden om momshöjningen 1982. Det gällde den gången vilka parlamentariska konsekvenser en regering bör dra av ett väsentligt nederlag i riksdagen. Händelserna 1982 är också av särskilt intresse därför att man kan jämföra med praktiskt taget samma frågas handläggning dels under äldre konstitutionella förhållanden, dels under de övergångsår mellan den partiella och den totala författningsreformen då reglerna om misstroendeförklaring hade införts men inte de om regeringsbildningen.

Med parlamentarismens princip förknippas ofta att regeringen skall avgå vid ett nederlag i en fråga av någorlunda storlek, givetvis med reservationen att motgången inte har berott på tillfälligheter såsom frånvaro eller felröstning i riksdagen. Då man försöker precisera en sådan grundsats stöter man emellertid på svårigheter. Det ligger i sakens natur att varje regering, som för riksdagsmajoritet är beroende av ett utomstående parti, måste finna sig i vissa nederlag och att även riksdagen måste acceptera dessa om det parlamentariska systemet skall fungera.⁵³ Vilka bakslag som skall tålas och hur motgångar skall värderas är alltid högentressanta diskussionsämnen mellan regerings- och oppositionspartierna. Det är därför meningslöst att söka principiell klarhet genom att studera politiska debattinlägg från olika perioder.

Det är svårt att föreställa sig, kan man nävda, att en regering under normala förhållanden drar på sig den kritik och prestigeförlust som följer av att nonchalera ett allvarligt nederlag i riksdagen. Det kan emellertid inte uteslutas. Regeringen kan hoppas på att den skall kunna förbättra sin ställning hos väljarna före nästa val och frukta att dess avgång och oppositionens övertagande av regeringsmakten får motsatt effekt. Det gäller alltså inte bara en principfråga utan också en praktisk-politisk avvägningsfråga.

Betraktar man från dessa utgångspunkter skedet mellan 1920 och 1936 kan man utan vidare slå fast, att det var regeringarna som själva gjorde de nödvändiga bedömningarna och att dessa inte gav anledning till någon berättigad kritik. Om Carl Gustaf Ekman skriver t.ex. hans vedersakare Ernst Wigforss⁵⁴ att det snart blev "tydligt att hans tyngdpunktsparlamentarism i stort sett kunde anses framgångsrik". De båda "vågmästarregeringarna" var också de mest långlivade före Per Albin Hanssons första ministär. De var de enda som klarade två hela riksdagar. Minoritetsregeringarna från höger och vänster ställde kabinetsfrågor och drog konsekvenserna av sina nederlag. Ingen tvekan råder om att Branting 1923, Sandler 1926 och Lindman 1930 hade kunnat manövrera så att de sluppit avgå om de så hade önskat. Då Branting stannade över andrakammarvalet 1920 skedde det mot bakgrunden, att alla partier hade ansträngt sig att i kammardebatterna tona ned betydelsen av nederlaget i kommunalskattefrågan.⁵⁵ Att Trygger avvaktade valet 1924, sedan försvarsfrågan hade fallit, synes ha föranlett mest diskussion och kritik inom högern.

Principfrågan förefaller ha ställts mest i fokus under 1936 års riksdag. Vid flera tillfällen uttalade statsministern att han ville se till det parlamentariska samspelet i stort och inte enbart till försvarsfrågans utgång. Hans synsätt kritiserades i åtskilliga inlägg från borgerligt håll, som hävdade att regeringen var tvungen att dra parlamentariska konsekvenser av ett nederlag i försvarsfrågan genom att avgå. Någon slutsats kan emellertid inte dras, eftersom regeringen längre fram under riksdagen gjorde den förut nämnda "sammankopplingen" och därefter avgick. Valet av avgångsanledning får anses ha varit regeringens sak under de rådande förhållandena.⁵⁶

Det står klart att ministären Erlander anlade ett synsätt som svarade väl mot det i det äldre skedet. Vikten av en stark regeringsmakt och vådorna av en vacklande parlamentarisk ställning utvecklades ofta både i den allmänna debatten och i de interna överläggningarna.⁵⁷

En jämförelse mellan situationerna för ministären Erlander 1959–60 och för ministärerna Palme 1972 och 1982 ger god belysning åt författningsreformerna.⁵⁸ Tage Erlander ställde kabinetsfråga 1959 och 1960 och förmådde därmed kommunisterna att lägga ned sina röster i den avgörande gemensamma voteringen. Om han hade misslyckats, hade han avgått och en borgerlig regering trätt till. Han anmärker själv i sina memoarer att kommunisterna "lyftes ur sitt dilemma genom ett listigt utnyttjande av tvåkamarsystemet": De demonstrerade först sin ståndpunkt i andra kammaren men räddade sedan regeringen i slutomgången och förekom därigenom en borgerlig regeringsbildning.⁵⁹

Olof Palme måste för att klara en momshöjning 1972 förmå vpk att inte bara lägga ned sina röster utan direkt rösta med regeringen, och detta utan den demonstrationsmöjlighet som tvåkammerssystemet hade erbjudit.⁶⁰ Om han förlorade omröstningen, hade emellertid regeringen genom de nya reglerna om misstroendeförklaring fått ett tänkbart alibi för att ändå sitta kvar. Vpk skulle inte förena sig med de borgerliga om en misstroendeförklaring. Detta nya konstitutionella läge gav å andra sidan vpk ett ytterligare skäl för att inte offra sin egen linje och stödja en momshöjning, och hur som helst behövde regeringen pengarna. Kabinettsfråga hade alltså förlorat något av sin gamla effektivitet i ett läge då det krävdes en ännu större effekt än 1959–60. Resultatet blev, ej överraskande, att regeringen gav med sig i sakfrågan.

Det ligger närmast till hands att anse, att regeringen inte hade kunnat gå förbi ett nederlag i momsfrågan 1972. Dess handlande bestyrker den meningen. Att falla tillbaka på reglerna om misstroendeförklaring utan att ställa kabinettsfråga hade naturligtvis varit formellt möjligt, men det hade också inneburit en klar och väsentlig nyhet i förhållande till tidigare tillämpade principer.

Jämfört med 1972 hade två förändringar skett 1982. Det var nu tillräckligt om vpk lade ned sina röster. Sådillvida var man alltså tillbaka vid läget 1959 och 1960. Å andra sidan hade man nu också fått de nya reglerna om regeringsbildningen. Dessa innebär att en alternativ – dvs. borgerlig – regering inte kan komma till stånd med mindre ett antal socialdemokrater lägger ned sina röster i voteringen om en ny statsminister, något som i praktiken lär vara otänkbart. I detta läge måste kabinettsfråga bli ett verkningsslöst maktmedel gentemot vpk. I stället kan man tänka sig att regeringen som påtryckningsmedel använder hot om ett extra val. Även detta vapen lär dock vara mindre verkningfullt gentemot just vpk, eftersom det alltid är ett socialdemokratiskt intresse att vpk klarar fyraprocentspärren och förblir representerat i riksdagen.

I detta läge kan fyra alternativa lösningar tänkas. För det första kan regeringen vinna med hjälp av vpk. Förutsättningarna för att nå detta resultat kan lämnas åt sidan eftersom alternativet är ointressant från konstitutionell synpunkt. För det andra kan regeringen förlora och förordna om extra val. Om detta bör tilläggas att det för riksdagen måste principiellt vara det sämsta alternativet. Eftersom parlamentarismen innebär riksdagens överhöghet, måste det alltid finnas någon annan konstitutionell utväg då riksdagen och regeringen hamnar i kollision. För det tredje kan regeringen ställa kabinettsfråga, lida nederlag och avgå. Men eftersom någon alternativ ministär inte kan bildas till följd av

förfarandet med omröstning om ny statsminister, kommer den snart tillbaka. Man måste bestämt avvisa lösningar som innebär att författningens bärande principer tillgodoses genom ceremoniella förfaranden.⁶¹ För det fjärde slutligen kan regeringen lida nederlag och sitta kvar, helt enkelt därför att det inte finns någon bättre lösning och det kan klart förutses att någon misstroendeförklaring inte kommer att beslutas.

Resonemanget leder till att det sista alternativet får anses vara korrekt, inte bara från formellt konstitutionell synpunkt utan också med hänsyn till parlamentarismens spelregler under RF. Eftersom det helt enkelt inte går att peka på något alternativ måste man godta denna slutsats. Den ligger också helt i linje med de förut citerade uttalandena av GB 1967 och 1972. Samtidigt innebär den en klar och väsentlig nyhet i vårt parlamentariska liv och strider därmed mot andra och mera pregnanta viljeförklaringar i förarbetena till RF.⁶² Visserligen har det i vissa situationer ansetts möjligt för en regering att bortse från även kännbara motgångar i riksdagen. Inget av de fall som har förekommit – närmast ministärerna Ekman och Ullsten samt Branting våren 1920 och Trygger våren 1924 – kan emellertid åberopas i detta sammanhang. Tvärtom visar en rad andra och mera jämförbara fall alltifrån parlamentarismens första år att en regering aldrig har ansetts kunna fortsätta om den inte kan genomföra huvudpunkterna i sitt politiska program. Inte bara momsfrågans behandling vid tidigare tillfällen utan också t.ex. krisdiskussionerna kring ministären Fälldin i början av 1982 hör hemma i detta perspektiv.

Drar man ut konsekvenserna av den slutsats som har dragits här, hamnar man i en rent formell grundlagstolkning. Regeringen skall avgå då den drabbas av misstroendeförklaring eller kan förutse att en sådan är oundviklig, men därutöver ställer parlamentarismens principer inga krav. Motgångar i riksdagsarbetet saknar betydelse i och för sig. Det är regeringens egen sak att avgöra när dess ställning är så politiskt ohållbar att den bör avgå. Den har enligt parlamentarismens spelregler alltid rätt att sitta kvar och avvakta nästa val – ett alternativ som i praktiken inte alls behöver vara osmakligt för oppositionen även om den högljutt förkunnar motsatsen. Underlåtenhet att yrka misstroendeförklaring kan alltid motiveras politiskt med att det är en konstitutionell nödutväg som bara bör anlitas i exceptionella fall.

Än har vi dock inte underlag för att hävda så formella och bestämda principer. Enligt den uppfattning som har förts fram här skulle den första regeringen Palme ha varit tvungen att dra parlamentariska konsekvenser av ett nederlag i momsfrågan 1972 men inte den andra regeringen Palme 1982. Den avgörande skillnaden skulle ligga i reglerna om regeringsbild-

ningen. Endast därför att situationen hade blivit låst genom dessa regler, skulle man ha godtagit att regeringen underlåt att dra parlamentariska konsekvenser av ett nederlag. Den ståndpunkten förefaller svara bäst mot uttalandena i RF:s förarbeten om riksdagens dominerande roll och vikten av handlingsdugliga regeringar.

Endast några korta randanmärkningar behöver ytterligare göras om regerings rätt och plikt att avgå. Problemen kring momshöjningen aktualiserar på ett säreget sätt två frågor som diskuterades livligt i äldre tid: Har en regering *rätt* att avgå och är ett parti *skyldigt* att bilda regering? Den första frågan hör egentligen hemma i tiden före parlamentarismen, den andra diskuterades tidigare särskilt inom socialdemokratiska partiet, senast under perioden mellan Rickard Sänders och Per Albin Hanssons regeringar mot bakgrund av kritiken mot minoritetsparlamentarismen. Formellt är den första frågan klart besvarad: Talmannen har ingen rätt att vägra statsministern entledigande. Den andra frågan saknar aktualitet sedan mer än ett halvsekel.⁶³

Om kabinetsfråga bör några detaljfrågor beröras. Att varje regering oberoende av typ har rätt att begagna avgångshot som ett parlamentariskt påtryckningsmedel står klart alltsedan tjänstemannaregeringen 1921. En regering som ställer kabinetsfråga måste vara beredd att ta konsekvenserna. Som en unik episod framstår dechargedebatten 1936 där som nämnts statsministern fällde uttalanden som gjorde kritik mot justitieministern till en förtroendefråga för regeringen men underlät att dra några konsekvenser av nederlaget. Kabinetsfråga kan framställas på ett tidigt stadium, som Louis De Geer gjorde 1880, men likaväl först inför det slutliga avgörandet, som Tage Erlander gjorde 1959 och 1960. Ofta används naturligtvis avgångshot först som påtryckningsmedel underhand, utan någon definitiv bindning, för att bekräftas formellt först i kammardebatten. Per Albin Hanssons agerande 1933 och 1936 är belysande.

Det har aldrig inträffat under den parlamentariska perioden i vårt land, att en regering har trätt tillbaka utan en klar yttre anledning, om inte val eller koalitionsupplösning så i vart fall kabinetsfråga och nederlag i riksdagen. Den danska socialdemokratiska regeringens avgång 1982 gav emellertid ett exempel på en annan situation. Då den fann det utsiktslöst att arbeta vidare för en från dess synpunkt godtagbar lösning av krisfrågorna, avgick den utan att spilla tid och prestige på en i förväg förlorad strid i folketinget. Däremot torde det vara närmast uteslutet att en regering tar ett nederlag i riksdagen till anledning att avgå utan att ha klargjort sin hållning i förväg. Något sådant har inte inträffat sedan tjänstemannare-

geringen 1921, och det väckte då kritik. Även en svag minoritetsregering torde ha anledning att söka en död i åtminstone relativ skönhet. En speciell situation kan föreligga då regeringens förslag har "spelats bort" i förvo-
teringarna. Det lär då inte vara naturligt att tala om kabinetsfråga, men
regeringens hållning torde i allt fall kunna klargöras.

Efter denna genomgång av misstroendeförklarings roll i det parlamenta-
risk systemet återstår det att beröra några huvudpunkter rörande själva
grundlagsreglernas konstruktion.

Om initiativrätten föreskriver RF 12:4 att yrkande om misstroendeför-
klaring skall tas upp till prövning endast om det väcks av minst en tiondel
av riksdagens ledamöter. Syftet är självfallet att begränsa institutets
användning till seriösa situationer och undvika okynnesyrkanden och
personliga demonstrationer.⁶⁴

Redan Tingsten pekade i sitt betänkande på möjligheten att införa en
spärregel av denna typ. FU ansåg emellertid att en sådan bestämmelse
skulle få ett drag av godtycklighet. Mindre partier kunde bli helt berövade
möjligheten att ställa yrkande om misstroendeförklaring. Man borde
knappast behöva räkna med okynnesanvändning, särskilt som avslag oftast
kunde tolkas som ett förtroendevotum.

GB avvek från FU på denna punkt med den korta motiveringen, att man
inte kan helt bortse från risken för att yrkanden framställs i demonstra-
tionssyfte. Garantier borde därför skapas för att ett yrkande har åtmins-
tone viss förankring i riksdagen. Förslaget mötte ingen invändning i
propositionen eller vid riksdagsbehandlingen.

Som en följd av spärregeln har vpk aldrig kunnat på egen hand få ett
yrkande om misstroendeförklaring prövat. Detsamma gäller efter 1982 års
val folkpartiet, som för övrigt inte heller under perioden 1974–76 nådde
upp till gränsen. Regeln har kritiserats av vpk i riksdagen 1980 och i
grundlagskommitténs betänkande 1981.

Enligt RF:s ordalag kan yrkande väckas av färre än 35 ledamöter, men
det får inte provas med mindre så många ställer sig bakom. Det har också
nämnts att vpk två gånger har demonstrerat i kammaren, till protokollet,
genom att framställa yrkanden som har avvisats av talmannen.

Det är svårt att se varför små partier skall ha rätt att kräva votering och
inte bara att ställa yrkanden. RF förefaller ha fått en principiellt god
utformning på denna punkt. En spärregel stryker under att institutet
misstroendeförklaring har en viktig funktion i författningen. Att en enda
votering har skett under tolv år har ökat dess tyngd. Reell betydelse och
inte bara demonstrationsverkan kan ett yrkande endast få i oklara lägen.

Det förefaller lättare att argumentera för en högre gräns än 35 ledamöter än för en lägre då det gäller rätten att tvinga fram ett ställningstagande av riksdagen i sådana osäkra lägen. Som regel torde mest vara vunnet genom att koncentrera striden mellan partierna på de politiska sakfrågorna.

Ett ärende om misstroendeförklaring omfattar bara själva yrkandet. Motiveringen utgör bara ett led i debatten. En enda omröstning skall äga rum, om två eller flera yrkanden om misstroendeförklaring mot samma ledamot av statsrådet föreligger samtidigt. Omröstning får sålunda inte ske om motiveringar, och man kan inte kringgå förbudet genom att ställa yrkanden från olika meningsriktningar i riksdagen mot varandra.

I förarbetena till denna bestämmelse har resonemangen förts efter delvis skilda linjer. Det är av intresse att närmare granska de synpunkter som framförts.⁶⁵

FU och GB var ense om att omröstningar om motiveringar inte borde tillåtas. FU framhöll, att det finns exempel från flera länder på hur sammanhållningen i en ministär eller stödet från ett utanför regeringen stående parti har utsatts för allvarliga påfrestningar genom skickligt formulerade dagordningsförslag. Detta spelar naturligtvis mindre roll för en enpartiregering med majoritet i riksdagen men kan få stor betydelse för en koalitionsministär eller en minoritetsregering. Man borde, menade FU, inte öppna en möjlighet att genom taktiska manövrer vidga området för friktion mellan regering och riksdag. GB:s huvudskäl var att krav på motivering skulle begränsa riksdagens möjlighet att bestämma regeringens öde, eftersom det skulle förutsätta enighet både om själva uttalandet och om skälen för det.

Departementschefen uttalade, att omröstningar om motiverade yrkanden kan komplicera det parlamentariska läget och bidra till att försvaga regeringsmakten. Konstitutionsutskottet påpekade, att en viss risk kan föreligga för regeringsmakten, om krav på motivering inte uppställs. Meningsriktningar inom riksdagen utan förutsättningar att åstadkomma ett regeringsalternativ får möjlighet att avlägsna den sittande regeringen genom en fristående omröstning utan anknytning till någon stor politisk fråga. Denna möjlighet kan, framhöll utskottet, leda till ogynnsamma konsekvenser under ett skede av minoritetsparlamentarism.

FU har otvivelaktigt påverkats av Tingstens argumentering mot ett dagordningsinstitut. FU förutsatte emellertid att beslutet skulle vara avgörande för regeringens öde, medan Tingsten förordade att så inte skulle vara fallet. Argumentet om påfrestningarna på regeringsunderlaget hör därför bättre hemma hos Tingsten än hos FU. Vetskapen om att ett positivt beslut ovillkorligen medför regeringskris måste utgöra en sammanhållande faktor.

Det bärande ledet i FU:s resonemang synes ha varit, att omröstningar om motiveringar ger möjligheter till ett taktiskt spel som kan anses otillfredsställande. Det kan, som departementschefen påpekade, komplicera det parlamentariska läget. I realiteten skulle sakfrågor bli föremål för beslut av riksdagen utan att ha väckts och beretts i den vanliga ordningen. Partierna kan binda sig genom sitt agerande efter olika linjer, samtidigt som en majoritet enas om att framtvinga en regeringskris. Detta kan otvivelaktigt försvåra en ny regeringsbildning.

Det förda resonemanget ger stöd åt FU:s och departementschefens slutsats, att omröstningar om motiveringar kan försvaga regeringsmakten. Även andra synpunkter måste emellertid beaktas. GB har självfallet rätt i att ett krav på enighet om motiveringen för en misstroendeförklaring begränsar institutets användbarhet. Argumentationen är av intresse bl.a. därför att den antyder att GB kan ha tänkt sig något mer än en ”yttersta garanti” för parlamentarismen.

Misstroendeförklaring skall enligt RF 6:5 riktas mot ”statsministern eller annat statsråd”. Ett yrkande som avser regeringen i dess helhet skall alltså riktas mot statsministern, en regel som naturligtvis beror på dennes centrala ställning.

Möjligheten att rikta misstroendeförklaring mot ett enskilt statsråd bedömdes av både GB och departementschefen som föga praktiskt betydelsefull.⁶⁶ Denna bedömning har åtminstone hittills visat sig vara riktig. I och för sig kunde man naturligtvis ha tänkt sig att sådana yrkanden kunde bli ett taktiskt vapen för riksdagsoppositionen, särskilt i förhållande till koalitionsregeringar eller till minoritetsregeringar som är beroende av utomstående stöd i riksdagen. Inga sådana yrkanden har emellertid förekommit hittills. En rimlig förväntan är att det inte heller kommer några yrkanden i framtiden, eftersom man nu, mot bakgrund av de gångna åren, utan tvekan skulle uppfatta något sådant som ett kraftigt personangrepp och ett uppenbart utslag av taktik. Möjligt är närmast att någon punkt i konstitutionsutskottets dechargebetänkande ”följs upp” med ett yrkande om misstroendeförklaring.

Yrkande om misstroendeförklaring skall alltid bordläggas minst två gånger och kan bordläggas även en tredje gång, såsom skedde 1980. I motiven till den nya riksdagsordningen framhåller GB att något hinder aldrig föreligger mot överläggning i samband med beslut om bordläggning av yrkande om misstroendeförklaring.⁶⁷ Någon debatt förekom emellertid inte i 1980 års ärende, inte ens i samband med omröstningen. Ännu kan man givetvis inte tala om någon praxis, men med hänsyn till det fasta mönster som har utbildats för ärenden om ny statsminister – som behandlas

i nästa kapitel – torde man kunna räkna med en stram ordning även framdeles.

För att misstroendeförklaring skall komma till stånd fordras absolut majoritet. Detta är en nödvändig garanti för att förklaringen verkligen utgör ett uttryck för det parlamentariska förtroendeförhållandet.

Att vara frånvarande eller avstå från att rösta är alltså likvärdigt med att rösta nej. Det kan emellertid tänkas få politisk betydelse, att en misstroendeförklaring undgås endast på grund av att vissa ledamöter har varit frånvarande eller avstått från att rösta. Särskilt torde det gälla om ledamöter i regeringsunderlaget har demonstrerat genom att avstå från att rösta. I fråga om voteringar, som gäller regeringen i dess helhet, kan denna möjlighet främst komma att begagnas av partier som stöder men inte tillhör regeringen. De kan markera sitt ogillande av en viss åtgärd eller sin reserverade hållning överhuvudtaget genom att avstå från att rösta för regeringen, i vetskap om att denna väl lider ett prestigenederlag men inte tvingas avgå.⁶⁸

Konstitutionella detaljer i övrigt lämnas här åt sidan. Sambandet med reglerna om regeringsbildningen granskas ytterligare i nästa kapitel och det med rätten att förordna om extra val tas upp i tredje kapitlet.

Avslutningsvis skall anmärkas att institutet misstroendeförklaring, trots att endast en enda omröstning har förekommit och denna i sig saknat egentlig betydelse, likafullt haft en inte alldeles ringa återverkan på parlamentarismen. Det inflytande som kan beläggas pekar i en bestämd riktning: mot en mera formell inställning som i sin tur snarare har försvagat riksdagens ställning än motsatsen. Så länge det bara fanns oskrivna regler att lita till, förutsatte systemet en betydande känslighet från regeringens sida. Att riksdagen har fått ökade formella maktmedel har alltså haft en tendens att minska dess parlamentariska betydelse i vissa lägen, en till synes paradoxal effekt.

2. Regeringsbildning

Regler om regeringsbildningen infördes först i samband med den totala författningsreformen. RF föreskriver nu i huvudsak följande (6:1–4).

Då statsminister skall utses kallar riksdagens talman företrädare för varje partigrupp inom riksdagen till samråd samt överlägger med vice talmännen. Han avger därefter ett förslag till riksdagen som inom fyra dagar tar ställning genom omröstning. Förslaget är godkänt om det inte blir absolut majoritet emot det, dvs. minst 175 nej-röster. Om riksdagen fyra gånger förkastar talmannens förslag avbryts förfarandet för att återupptas efter nyval som skall hållas inom tre månader. När riksdagen har godkänt ett förslag om ny statsminister, skall de statsråd som utses anmälas för riksdagen av statsministern så snart det kan ske. Talmannen utfärdar förordnande för statsministern, som tillsätter övriga statsråd.

Om regeringens organisation och arbete föreskriver RF bl.a. följande. Om indelning i departement och om ärendenas fördelning beslutar regeringen, medan departementschefer utses av statsministern (7:1). Denne kan också förordna ett statsråd att föredra vissa ärenden i departementschefs ställe (7:5) samt utse en ställföreträdare att vid förfall fullgöra statsministerns uppgifter (7:8). Har ställföreträdare inte utsetts tillämpas vanliga anciennitetsregler.

UTVECKLINGEN FÖRE RF

Enligt 1809 års RF hade konungen rätt att utse de statsråd han önskade om bara vissa formella kompetenskrav var uppfyllda. Beträffande tjäns-teorganisationen skall endast erinras om departementalreformen 1840–41 och om statsministerämbetets inrättande 1876.

Statsrådets utveckling till den moderna partiministären är väl belyst i litteraturen liksom flertalet regeringsskiftet från det parlamentariska genombrottet till RF:s ikraftträdande.¹ En historisk redogörelse behöver

därför inte lämnas här. Det räcker med att mera systematiskt se på vissa huvudfrågor.

En lämplig utgångspunkt synes vara att gruppera de regeringstyper som har förekommit eller i vart fall haft mera påtaglig aktualitet. En diskussion i mera allmänna ordalag om majoritets- och minoritetsregeringar, koalitionsministärer etc. är nämligen inte särskilt givande i detta sammanhang. Under samma beteckning kan rymmas olika regeringstyper som man har anledning att särskilja då man resonerar kring RF:s bestämmelser och andra parlamentariska spelregler. Viktigt är också att olika begrepp, t.ex. samlingsregering och koalitionsregering, har använts i olika betydelser.²

En ytterlighet är samlingsregeringen. Den exakta innebörden är en fyrtipartikoalition bestående av de stora partierna till höger och till vänster samt den politiska mitten.³ Ytterlighetspartier till vänster om socialdemokraterna har aldrig omfattats av någon regeringsdiskussion. Samlingsregeringen i denna mening har två kännetecken: Den är ett tillfälligt arrangemang under speciella förhållanden och den saknar med nyssnämnda undantag organiserad parlamentarisk opposition. Detta regeringsalternativ har endast en gång realiserats, mellan december 1939 och juli 1945, men det har haft viss aktualitet vid flera tillfällen. Så sent som hösten 1957 undersökte statsminister Tage Erlander på konungens uppdrag möjligheten att bilda en samlingsregering.

En annan typ av regering kan kallas den "breda" koalitionen. Den innebär att ett parti trots egen majoritet i riksdagen har valt att bilda en regeringskoalition eller att en bredare koalition har bildats än som krävts rent matematiskt för att säkra majoritet i riksdagen. Gentemot samlingsregeringen är skillnaden att det finns en verklig organiserad opposition i riksdagen även fränsett små ytterlighetspartier. Denna regeringstyp förekommer ofta i en del andra länder – Finland är närmast – men något helt klart exempel finns inte i vårt land. Den har dock haft sådan aktualitet att den bör finnas med i ett resonemang.⁴

Närmast kommer Per Albin Hanssons regering 1936–39 och Tage Erlanders 1951–56, framför allt den senare under dess första år. Socialdemokraterna hade ensamma majoritet i första kammaren alltsedan början av 1940-talet. De hade flera mandat i andra kammaren än de borgerliga partierna tillsammans vid tillkomsten av såväl Hanssons som Erlanders koalitioner med bondeförbundet, dvs. de borgerliga behövde stöd från ytterlighetspartierna till vänster för att försätta socialdemokraterna i minoritet. Under mandatperioden 1953–56 hade socialdemokraterna och kommunisterna jämnt hälften av andra kammarens mandat. Huvudmoti-

ven för koalitioner var 1936 önskan att äntligen få regeringsmajoritet i båda kamrarna efter många års minoritetsparlamentarism och 1951 de ekonomiska problemen i anslutning till kriget i Korea.

Andra "breda" kombinationer diskuterades ibland under förkrigstiden. En koalition mellan socialdemokraterna och de frisinnade hade haft majoritet i båda kamrarna från och med 1926 års riksdag. Men man kunde – liksom Ekman 1926 – finna det lämpligt att försöka få med liberalerna. Socialdemokraterna och bondeförbundet hade tillsammans majoritet i båda kamrarna från och med krisuppgörelsens år 1933, men en bredare koalition kunde tänkas, närmast med de frisinnade av vilka de flesta hade stött krisuppgörelsen i riksdagen.

Från dessa alternativ, som förutsätter speciella förhållanden för att förverkligas, får uppmärksamheten vändas mot vanliga majoritetsregeringar. Här avses alltså regeringar som omfattar ett eller flera partier med majoritet i riksdagen men inte flera än att majoritetsställningen går förlorad om något parti utträder. Som tre typer kan man enkelt skilja mellan enparti-, tvåparti- och trepartiregeringar. Den första typen representeras av den socialdemokratiska regeringen 1969–70.⁵ Till den andra typen hör koalitionsregeringarna under Nils Edén 1917–20, Per Albin Hansson 1936–39 och Tage Erlander 1951–57. I de båda sist nämnda var, som nyss framgått, socialdemokraterna det dominerande partiet. Edéns ministär däremot omfattade sex liberaler och fyra socialdemokrater oaktat socialdemokraterna sedan flera år var andra kammarens största parti.⁶

Någon flerpartikoalition kom aldrig till stånd under tiden före RF:s tillkomst. Uppdrag att bilda regering, preciserade till denna typ av regering, gavs emellertid Ernst Trygger 1923 och Axel Pehrsson i Bramstorp 1936 och ett sonderingsuppdrag gavs 1928 Arvid Lindman och Ernst Trygger gemensamt. Folkparti- och högerledarna Bertil Ohlin och Jarl Hjalmarsson bereddes hösten 1957 tillfälle att – utan formellt sonderingsuppdrag – informera sig om möjligheterna att få till stånd en sådan regering.⁷

De regeringstyper som har berörts hittills har gemensamt, att regeringspartierna har representerat en riksdagsmajoritet. De återstående saknar detta kännetecken. Det skulle emellertid inte vara helt rättvisande att utan vidare föra in dem alla under beteckningen minoritetsregeringar. Som visades i förra kapitlet har man goda skäl, inte minst konstitutionella, att särskilt uppmärksamma det fall då regeringen visserligen själv bara företräder en minoritet men har ett i huvudsak fast stöd i riksdagen som, så länge det ges, säkerställer en majoritet. Exempel under tiden före RF gav de socialdemokratiska regeringarna 1945–51, 1958–68 och 1971–73.

Med "socialistisk majoritet" i riksdagen kunde de i praktiken agera som majoritetsregeringar, även om de vid enstaka tillfällen fick ställa kabinettsfråga eller ändra regeringsförslag för att hindra nederlag i riksdagen. Om man tar hänsyn till dessa realiteter synes beteckningen "informell" majoritetsregering vara träffande för denna regeringstyp.⁸

Minoritetsregeringarna i egentlig mening kan principiellt vara av två typer: minoritetskoalitioner och enpartiregeringar. I praktiken får man inom vardera typen skilja mellan olika slags ministärer. Vid en meningsfull diskussion kan man inte gärna jämföra t.ex. Tage Erlanders regering 1957–58 eller Olof Palmes 1974–76 med Carl Gustaf Ekmans 1930–32, enbart därför att alla tre otvivelaktigt var enpartiministärer i minoritet. Skillnaden skulle kunna fångas in med begreppen "stora" och "små" minoritetsregeringar, men med hänsyn till de historiska förhållandena synes det mera givande att skilja mellan regeringar "åt sidan" och "i mitten". Som framgått redan av förra kapitlet gestaltar sig parlamentarismen i viss mån olika vid skilda typer av minoritetsregeringar.⁹

Under tiden före RF finns endast ett exempel på en minoritetskoalition, nämligen den mellan frisinnade och liberaler som leddes av Carl Gustaf Ekman 1926–28. De båda regeringspartiernas förening i ett parti fram till våren 1923 och från hösten 1934 får inte föranleda att man bortser från koalitionen som endast mera formell. Just den i tiden näraliggande partisplittringen innebär tvärtom ett särskilt skäl att uppmärksamma både initiativet till och förverkligandet av ett regeringssamarbete. Regeringens parlamentariska underlag ökades emellertid endast med fyra mandat i andra kammaren – åtta i den första – genom liberalernas deltagande. Som ett viktigt skäl för koalitionen har anförts den personella kvalitetsförstärkning som liberalerna medförde.¹⁰

Även andra minoritetskoalitioner var aktuella men kom inte till stånd under denna tid. Någon samling "i mitten" lyckades inte Ekman åstadkomma 1930, vare sig med liberalerna eller med bondeförbundet, trots att konungen då han lämnade regeringsuppdraget hade strukit under vikten av "ett starkt parlamentariskt underlag". Inte heller Axel Pehrsson i Bramstorp åstadkom 1936 någon sådan samling genom samverkan med folkpartiet, men hans ambitioner att uppnå ett sådant resultat torde också ha varit begränsade.¹¹

En koalition "åt sidan" genom samverkan med högern avvisade Ekman såväl 1926 som 1928, och han klargjorde 1930 från början att han avsåg att söka samarbete med liberalerna och bondeförbundet. Även Ernst Trygger 1923 och Arvid Lindman 1928 misslyckades att åstadkomma koalitionsregeringar. I Tryggers ministär inträdde dock bondeförbundets

vice ordförande och två andra icke högermän. Även Pehrssons ministär 1936 omfattade enskilda statsråd som tillhörde andra partier. Två kandiderade i årets andrakammarval för folkpartiet.¹²

Enpartiregeringar i minoritet var den vanliga regeringstypen under tiden mellan Nils Edéns avgång 1920 och Per Albin Hanssons återkomst 1936. Det svagaste underlaget i riksdagen hade de två regeringarna "i mitten". Av andra kammarens 230 mandat hade de frisinnade endast 28 under sin regeringsperiod 1930–32, medan bondeförbundet hade 37 mandat 1936.

Vanligast under minoritetsparlamentarismens tid var emellertid regeringar av de stora partierna till höger och vänster. Första kammaren hade som förut nämnts oavbruten borgerlig majoritet. I andra kammaren hade högern 62 mandat under Ernst Tryggers regeringstid och 73 under Arvid Lindmans ministär. Av de socialdemokratiska regeringarna förfogade vid tillkomsten de två första över 86 resp. 93 mandat, de två senare över vardera 104 mandat. Läger man samman alla "socialistiska" mandat i andra kammaren, stiger dessa tal till 97, 106, 109 och 112. Det sista mandattalet gällde också under den enda minoritetsregeringen i egentlig mening under tvåkamarsystemets slutskede efter andra världskriget, Tage Erlanders 1957–58. Ännu starkare underlag hade Olof Palmes minoritetsregering 1974–76, då det vägde precis jämnt mellan de båda blocken i enkammarriksdagen. Socialdemokraterna hade 156 mandat och vpk 19.

En sista regeringstyp är tjänstemannaregeringen. Den utgör den motsatta ytterligheten i förhållande till samlingsregeringen. I det ena fallet har samtliga partier regeringsansvar, i det andra fallet inget av dem. Att enstaka statsråd tillhör ett parti eller rentav företräder det i riksdagen, ändrar inte själva regeringstypen, lika litet som Ernst Tryggers och Axel Pehrssons ministärer förlorade karaktären av höger- resp. bondeförbundsregeringar därför att enskilda statsråd hörde hemma i andra partier.

En regering av denna typ fungerade mellan andrakammarvalen 1920 och 1921, med en kris och skiften på stats- och finansministerposterna i februari 1921. Arrangemanget kom till stånd med partiernas samtycke då inget av dem ville åta sig att bilda regering. I samband med krisen 1921 fick envar av de partiledare som kunde komma i fråga ett formellt anbud att bilda regering, innan tjänstemannaregeringen rekonstruerades. Om denna bör tilläggas att en svaghet låg i dess bristande kontakt med riksdagen. Inget statsråd tillhörde någondera kammaren då regeringen mötte 1921 års riksdag, och endast någon enstaka hade tidigare parlamentarisk erfarenhet. På det sättet var regeringen mera extremt oparlamentarisk än någon både tidigare och senare.¹³

Den svenska parlamentarismen före RF uppvisar alltså en ganska växlingsrik bild trots att socialdemokraterna hade hand om regeringsledningen alltifrån hösten 1932, med ett kort semesteruppehåll 1936. I detta sammanhang tjänar bilden endast som bakgrund för en aktuell diskussion. Frågan är vilka principer som kan sägas ha blivit iakttagna vid val av statsminister och regeringstyp. Det kan inte bli fråga om någon utförlig granskning utan endast om att slå fast vissa huvudpunkter som kan konstateras tämligen oberoende av närmare analyser av enskilda historiska händelseförlopp.¹⁴

Till en början bör erinras om vad som framhölls i inledningen om att första kammaren knappast hade någon självständig betydelse för regeringsfrågans lösning. Inte vid något tillfälle under perioden före andra världskriget hade maktförhållandena i första kammaren en avgörande inverkan på lösningen av en regeringskris, så att man med fog kan hävda att ett annat parti hade fått ta ansvaret om endast andra kammaren hade funnits.¹⁵ Tvärtom är det slående vid läsningen av den rätt omfattande historiska litteraturen i form av avhandlingar och memoarer, hur alla resonemang dominerades av andra kammaren alltifrån författningsreformen efter första världskriget. Och under efterkrigsåren finns endast regeringskrisen på hösten 1957 att diskutera.

Vidare kan det slås fast att ingen regeringskris på något sätt orsakades av konungen. Ur handläggningen av de olika ministärkriserna synes man kunna läsa ut att konungen överhuvudtaget inte ansågs i någon situation ha en befogenhet att lägga sig i det parlamentariska skeendet på ett så ingripande sätt som genom att entlediga regeringen.¹⁶ Ett undantag skulle möjligen kunna antas ha gällt i ett läge med tjänstemannaregering, men det saknas underlag för en sådan bedömning. Inte ens om statsministern avgick torde konungen ha haft rätt att begära regeringens avgång. Huruvida konungen kunde anses ha rätt att vägra samtycke till ett nyvalsförordnande och därmed indirekt framkalla en regeringskris skall beröras i det tredje kapitlet.

Ända till den totala författningsreformen hade emellertid konungen en central roll sedan väl en regeringskris hade inträtt. I de situationer då en majoritetsregering inte kunde bildas var det omöjligt att helt utesluta ett personligt inflytande. Om utövningen av konungens funktion i dessa sammanhang kan i efterhand främst tre konstateranden göras.

Inte i något fall drog konungen på sig någon kritik värd att nämnas för utgången av en regeringskris. I de fall då den slutliga lösningen väckte missnöje på olika håll, vände sig kritiken inte mot konungen utan mot vissa riksdagspartier och deras ledare, t.ex. mot Carl Gustaf Ekman och de

frisinnade 1930 och mot Axel Pehrsson och bondeförbundet 1936.

Det står vidare klart att konungen inte kände särskild bundenhet vid någon speciell rådgivare. Vad som närmast åsyftas är den sittande, avgående regeringen. Innehavet av regeringsmakten och därmed av ställningen som konungens konstitutionella rådgivare gav inte något försteg i en regeringskris. Förhållandet är värt att påpekas med tanke på det långa socialdemokratiska regeringsinnehavet. Man fäster sig särskilt vid att konungen vid koalitionsregeringens avgång hösten 1957 inte redan efter den första samrådsomgången gav Tage Erlander uppdraget att bilda en socialdemokratisk minoritetsregering. Först insisterade han på att Erlander skulle undersöka möjligheterna för en samlingsregering, och sedan detta var gjort med negativt resultat beredde han Bertil Ohlin och Jarl Hjalmarsson tillfälle att undersöka förutsättningarna för en borgerlig regering med stöd av andra kammarens majoritet. Mot denna handläggning riktades inte någon kritik från socialdemokratiskt håll.¹⁷

Slutligen måste om konungens handlande sägas att han med stor följsamhet anpassade sig efter partiernas synpunkter sådana de framfördes till honom. Även om hans resonemang med enskilda politiker kunde vara både ingående och ibland öppenhjärtiga i fråga om hans egna preferenser, präglades de faktiska åtgärderna för att lösa de olika kriserna av stor försiktighet. Det går inte att peka på något fall där konungen gav ett uppdrag att bilda regering utan att ha god förankring och "ryggen fri". Det mest iögonenfallande, då man studerar konungens handläggning av regeringskriserna under minoritetsparlamentarismens tid, är hur passivt och sangviniskt han accepterade de smala regeringsbildningar som kom till stånd 1930 och 1936, sedan han uttryckligen hade gett Carl Gustaf Ekman resp. Axel Pehrsson i uppdrag att bilda regering på bredare bas.

Om man vill försöka att närmare bestämma de principer, enligt vilka regeringsbildare valdes under den aktuella perioden, synes man först kunna konstatera följande. Förhållandena i andra kammaren hade avgörande betydelse. Uppdrag att bilda regering gavs till den partiledare som efter förekomna samråd föreföll utpekad i den givna situationen. Konungen strävade de facto efter en så litet avgörande roll som möjligt. Något uppdrag att bilda regering gavs aldrig förrän det kunde bedömas som säkert att vederbörande verkligen borde ifrågakomma i första hand och hade rimliga utsikter att lyckas. Ett givet uppdrag återkallades aldrig även om ministären blev en annan, med en smalare bas, än konungen egentligen hade åsyftat. Inte i något fall efter krisen inom tjänstemannaregeringen 1921 torde det ha inträffat att någon har erhållit ett uppdrag utan att också lyckas bilda regering.

Man kan beskriva förfarandet så att konungen försökte finna den kandidat till statsministerposten som han kunde lämna över sitt ansvar för den aktuella situationen till med den största utsikten till framgång och den minsta risken för kritik. I efterhand kan också konstateras att consensus i stort sett visade sig råda om dem som fick uppdrag att bilda regering. Denna strävan efter consensus framstår som mera grundläggande för konungens handlande än några speciella parlamentariska principer. Först 1957 års regeringskris visar ett mera klart handlingsmönster av innebörd att konungen först undersökte den bredaste möjliga lösningen och sedan fortsatte stegvis med en smalare regeringsbas. Valet av regeringstyp överläts varje gång de facto till den blivande statsministern att avgöra. Uppmaningar att söka en så bred lösning som möjligt brukade åtfölja regeringsbildningsuppdrag, men i praktiken accepterades alltid den lösning som vederbörande föreslog. Det förekom aldrig att konungen efter att ha lämnat ett uppdrag att bilda regering försökte genom kontakter med andra partiledare informera sig om eller påverka möjligheterna att få till stånd en koalition.

På vilka grunder uppnåddes då consensus om val av regeringsbildare under perioden före 1936 års val? Av största intresset är de fyra socialdemokratiska regeringsbildningarna, som ägde rum trots vad som i dag skulle kallas "borgerlig majoritet" i riksdagens båda kamrar.¹⁸ En avgörande faktor är givetvis att det inte gick någon klar politisk skiljelinje mellan socialdemokraterna och de borgerliga partierna. Tillkomsten av 1917 års koalitionsregering var ett uttryck för att skiljelinjen vid den tiden i stället gick mellan högern och vänsterpartierna. Efter koalitionen upplösning existerade under många år inget blocksystem utan ett flerpartisystem i egentlig mening.

Regeringsbildningen i mars 1920 mötte inga egentliga problem. Att budet måste gå till endera liberalerna eller socialdemokraterna var uppenbart. Då de förra avböjde men de senare önskade bilda regering och dessutom var största parti synes det självklart att Hjalmar Branting måste få uppdraget. Mera förvånande är i så fall att Nils Edén först erbjöds att bilda en liberal regering.

Intressantare är regeringsbildningarna 1921, då tjänstemannaregeringen avgick, samt 1924 och 1932, då borgerliga regeringar avlöstes. Gemensamt för situationerna var tre faktorer, nämligen att den föregående regeringen var förbrukad, att socialdemokraterna var största parti i båda kamrarna och att de också hade vunnit i de just förrättade andrakammarvalen. Tjänstemannaregeringen 1921 var ett provisorium som måste avlösas. Socialdemokraterna hade vunnit 18 nya mandat. Även de två småpartierna

till vänster hade vunnit, tillsammans sex nya mandat. Samtliga borgerliga partier hade förlorat. Att regeringsbildningen åter uppdrogs åt Branting synes ganska självklart.

Våren 1924 hade Ernst Tryggers regering lidit nederlag i försvarsfrågan men i stället för att avgå valt att stanna över andrakammarvalet. Visserligen vann högern då tre mandat, men Trygger måste konstatera att försvarsfrågan inte kunde lösas enligt högerens intentioner och drog de parlamentariska konsekvenserna genom att avgå. Liberalerna hade splittrats 1923 och nu förlorat totalt åtta mandat. Bondeförbundet hade visserligen ökat något men kunde med en tiondel av kammaren inte rimligen ges uppdraget att bilda regering. Socialdemokraterna hade nu 104 mandat – för första gången sedan liberala samlingspartiets storhetstid hade ett parti mer än 100 mandat. Därtill kom fem kommunister. Då dessutom försvarsfrågan måste lösas "till vänster", var det rätt självklart att Branting åter fick uppdraget att bilda regering.

I andrakammarvalet 1928 svängde pendeln kraftigt åt höger men 1932 åter till vänster. De frisinnade förlorade åtta mandat, högern femton. Socialdemokraterna och bondeförbundet vann fjorton resp. nio mandat. Det är svårt att se hur socialdemokraterna skulle kunna vägras regeringsmakten då de önskade den.

Det bereder alltså knappast något problem att förklara de socialdemokratiska regeringsbildningarna. Endast den första förefaller också ha varit omstridd, genom att högern motsatte sig en sådan lösning och krävde att liberalerna skulle åta sig regeringsansvaret. Vid de tre senare tillfällena kan det däremot konstateras bl.a. att Arvid Lindman redan från början uttalade sig för att socialdemokraterna borde få bilda regering. Valutslagen och bristen på bättre borgerliga alternativ framstår som avgörande.¹⁹

Det återstår att se på de fem borgerliga regeringsbildningarna. Från tjänstemannaregeringen 1920–21 kan bortses som en episod av speciell karaktär. Eftersom båda kamrarna hade borgerlig majoritet kan man knappast vid något tillfälle kritisera tillkomsten av en borgerlig regering. Det kan vara lämpligt att först se på skiftena 1928 då Lindman avlöste Ekman och 1930 då Ekman avlöste Lindman. Vid ingetdera tillfället kunde socialdemokraterna begära regeringsmakten. Valet 1928 hade som nämnts gått klart till förmån för högern och medfört kraftiga förluster för socialdemokraterna. Partiställningen i andra kammaren var oförändrad 1930. Sedan de frisinnade hade avvisat Per Albin Hanssons propå om en koalition, var det från parlamentarisk synpunkt naturligt att det bildades en ny borgerlig regering.

Frågan blev alltså vem av de borgerliga partiledarna som borde utses till

regeringschef. Någon egentlig tvist synes aldrig ha förekommit. Läget 1923 utpekade högern. I vart fall lär inte liberalerna då, kort före partisprängningen, ha traktat efter regeringsmakten.²⁰ Det blev alltså närmast en intern fråga för högern vem som utsågs. Valet av Ernst Trygger framstår som naturligt då han men inte Arvid Lindman önskade bilda regering samt dessutom ministären Branting hade fällts av första kammaren. Att Ekman gärna ville ha ett nytt regeringsuppdrag 1928, fastän han hade ansett sig böra inge sin avskedsansökan, är sannolikt. Med hänsyn till valutgången kunde han emellertid inte rimligen klaga över att budet gick till Lindman, och han gjorde det inte heller. Efter Lindmans avgång var Ekman enda borgerliga kandidat, och vid Per Albin Hanssons avgång utpekade samtliga partiledare Axel Pehrsson i Bramstorp.

Det enda problemet synes vara 1926 års regeringsbildning. Högern med dubbelt så många mandat i vardera kammaren som den utnämnda regeringen Ekman kunde ha krävt att återfå regeringsmakten, som den hade lämnat till socialdemokraterna hösten 1924. Något sådant krav restes dock inte. Överhuvudtaget förefaller det som om Ekman ansågs tämligen självskriven som ny regeringschef. Även om mycken kritik riktades mot ”tyngdpunktsparlamentarismen” och ”vågmästarpolitiken” under de följande åren, stod alternativ inte att finna. Ekman och hans parti hade spelat nyckelrollen då de tre föregående regeringarna störtades, Brantings och Sänders på arbetslöshetsdirektiven, Tryggers på försvarsfrågan. Nyckelställningen kvarstod. Koalitioner kunde inte tvingas fram.

Sammanfattningsvis kan sägas att valet av regeringsbildare förefaller ha varit ganska enkelt under perioden 1920–36. Koalitioner kunde inte bildas, om man bortser från Ekmans koalition mellan frisinna och liberaler. Endast minoritetsregeringar var möjliga. Avgörande hänsyn togs till andra kammaren och valen till den. Valens segrare fick bilda regering. Vid regeringskriser mellan valen följdes enkla principer. Då majoritetskoalitionen upplöstes 1920, övertogs ansvaret av det största koalitionspartiet. Vid övriga tillfällen bildades regering av det borgerliga parti som utpekades av situationen och vid regeringssonderingarna, vilket var naturligt med hänsyn till att det var borgerlig majoritet i båda kamrarna.

Efter 1936 blev regeringsfrågan aktuell först på hösten 1957. Om man bortser från konungens mera formellt omsorgsfulla tillvägagångssätt – som var naturligt efter mer än 20 år med majoritetsregeringar – faller krisen väl in i det tidigare mönstret. Närmast jämförbara situation var mars 1920 och utgången blev densamma. Styrkeförhållandet i andra kammaren var detsamma som 1932 då likaså en socialdemokratisk minoritetsregering hade bildats. Att omedelbart efter koalitionsregeringens uppbrott tala om

ett borgerligt block med majoritet i andra kammaren var orealistiskt, vilket också bekräftades vid partiöverläggningarna. Det finns ingen anledning att se första kammaren som en avgörande faktor. Tvärtom markerades den särskilda betydelse, som traditionellt tillmättes partiställningen i andra kammaren, genom konungens handläggning.²¹

Från tiden före RF skall ytterligare bara ges några korta notiser om själva proceduren vid regeringsbildning. Först bör nämnas att regeringskriser alltid var korta, vanligen några få dagar. Undantagen är de två komplicerade kriserna under parlamentarismens första år: hösten 1917 då ministären Edén tillträdde efter 17 dagar och februari 1921 då krisen inom tjänstemannaregeringen varade 14 dagar.²²

Någon bestämd tågordning utvecklades inte för konungens samråd med talmän och partiledare. Under krisen 1957 infördes emellertid principen att ge partiledarna företräde i ordning efter partiernas storlek. Fast praxis var hela tiden att samråd endast skedde med företrädare för partier som kunde komma i fråga i regeringsställning, aldrig t.ex. med de små partierna till vänster om socialdemokraterna.

Ansökningar om entledigande beviljades inte förrän utnämningar kunde ske. Till och med 1924 års regeringskris användes formuleringen att den gamla regeringen anmodades kvarbli "i avbidan på prövning av ansöknin-gen" om entledigande. Från och med 1926 års regeringskris uppmanades i stället regeringen "att tills vidare kvarstå för att ombesörja handläggningen av de löpande ärendena". Någon formell begränsning fanns inte föreskriven i fråga om regeringens kompetens. Ingenting hindrades t.ex. en regering att återta en ansökan om entledigande. Detta skedde sista gången i februari 1921.

Regeringsskiftena återspeglades formellt inte i riksdagens protokoll förrän hösten 1957, då stats- och utrikesministrarna föredrog den nya regeringsförklaringen i kamrarna efter ett särskilt meddelande enligt riksdagsordningen.²³ Detta blev utgångspunkten för höstens allmänpolitiska debatt. Tidigare hade regeringsförklaringar avgetts av statsministern till statsrådsprotokollet. I samband med 1969 års formella regeringsskifte förekom dock ingen regeringsförklaring.

Några meddelanden om förändringar i regeringens sammansättning gavs aldrig officiellt till riksdagen. Då systemet med ersättare för riksdagsmän som blir statsråd infördes i samband med enkammarreformen, blev indirekt vissa uppgifter nödvändiga. Praxis innebar också bl.a. att statsråden fortsatte att framträda i riksdagen med svar på interpellationer och

frågor och med inlägg i vanliga debatter även sedan en regering hade lämnat sin avskedsansökan.

Om regeringsorganisationen förtjänar anmärkas att den har kännetecknats av stor stabilitet. Den enda större reformen under mellankrigstiden genomfördes vid halvårsskiftet 1920. Regeringen bestod därefter av nio departementschefer och tre statsråd utan departement, de s.k. konsultativa statsråden. Två av de sistnämnda skulle uppfylla kravet att "hava förvaltat civil beställning" vilket ledde till att de med få och kortvariga undantag besattes med jurister. Den tredje posten innehades normalt av statsministern. Hjalmar Branting innehade dock även utrikesministerposten 1921–23 och Carl Gustaf Ekman försvarsministerposten 1930–31, och ytterligare några kortvariga provisorier förekom med statsministern som departementschef, sista gången 1936. Därefter har regeringschefen aldrig samtidigt varit fackminister.

Andra världskriget medförde att regeringskretsen utvidgades från 12 till 16 ledamöter. En för framtiden viktig nyhet blev att utöver de båda "juristkonsulterna" även utsågs "fackkonsulter" för särskilda frågor inom vissa departement. Antalet statsråd ökades först 1964 till 17 och 1967 till 19. Departementen var 13 vid den nu behandlade periodens slut, efter bl.a. en större förändring efter 1973 års val.

I stort sett kan man alltså konstatera att regeringsbildningen under tiden före RF inte innebar några förändringar i själva organisationen. Dessa inskränktes till marginella justeringar av innebörd av vissa ärendegrupper bytte föredragande. Under den långa socialdemokratiska regeringsperioden skedde givetvis åtskilliga ändringar i organisationen, men de hade inte med regeringsbildningen att göra.²⁴ Förändringarna efter 1973 års val kan emellertid sägas ha förebådat en större rörlighet än tidigare.

FÖRARBETENA I FÖRFATTNINGSFRÅGAN

Regeringsbildningen berördes knappast alls i författningsarbetets tidigaste skede, före FU:s slutbetänkande. Den skymtar hastigt förbi i 1953 års riksdagsärende som ett marginellt argument i diskussionen om kammar-systemet. Vad som förekom då har redovisats tidigare liksom FU:s bedömning av detta argument. Direktiven för FU nämnde inte alls regeringsbildningen. Den enda anvisningen på denna punkt låg i det allmänna uttalandet, att man i fråga om "de grundläggande principerna för det parlamentariska styrelseskicket" torde kunna "i stort sett" begränsa sig till att bringa grundlagsreglerna till överensstämmelse med det faktiska rättsläget.

FU strävade efter att strikt hålla sig till direktiven.²⁵ Som en konsekvens av detta stod konungen alltså i centrum för regeringsbildningsproceduren. Direktiven berörde inte alla frågorna om statschefens ställning och befogenheter. Allmänt deklarerade FU att statschefens uppgifter utöver de representativa borde "begränsas till vad som av honom kräves för det parlamentariska systemets funktion". Formellt innebar detta en stark begränsning av konungens befogenheter, men "i förhållande till rådande konstitutionell praxis" kunde förslagen, framhöll FU, "i huvudsak betraktas som en kodifiering och precisering av den ordning som faktiskt gäller".

I det särskilda avsnittet om ministärbildningen avvisade FU till en början tanken på permanent samlingsregering. Att låta riksdagen välja partiministär avböjdes likaså, eftersom det skulle vara omöjligt att konstruera regler som passade i alla tänkbara situationer. Inte ens uppgiften att låta riksdagen enbart välja ministärbildare kunde genomföras praktiskt i alla lägen utan statschefens reella medverkan, framhöll FU och fortsatte: "Partiernas styrkeförhållanden och partiernas inbördes relationer kan i själva verket variera på så oändligt många sätt att någon allmängiltig formel för ministärbildningens problem ej gives. Det är detta förhållande man erkänner, då man anser det bäst att, utan att ge detaljerade anvisningar, uppdraga åt en person, statschefen, att skaffa landet en ministär. Garantien för folkrepresentationens inflytande får erhållas på annat sätt."

Mot denna bakgrund ville FU slå fast i grundlag att "konungen utnämner statsminister sedan han rådgjort med riksdagens talman och med företrädare för partigrupper inom riksdagen" och att han utnämner övriga statsråd på förslag av statsministern. Reglerna anslöt enligt FU nära till praxis och markerade också den ledande ställning inom ministären som statsministern borde ha. FU pekade vidare på förslagen om misstroendeförklaring och om rätt för riksdagen att samlas även utan regeringens medverkan. Därigenom förelåg "tillräckliga garantier mot att en ministär någon längre tid skulle kunna fungera mot riksdagens vilja". Konungens frihet vid valet av statsminister skulle liksom dittills bli beroende av det parlamentariska läget. Att uppfattningarna inom riksdagen skulle vara vägledande framgick av den föreslagna lagtexten. Som upplysts i förra kapitlet uttalade FU i anslutning till förslaget om misstroendeförklaring, att det knappast kan råda någon tvekan om att det är tillräckligt med ett negativt parlamentariskt ansvar för regeringen.

Remisskritiken och den allmänna debatten kring FU:s förslag har nämnts förut. Under partiöverläggningarna upprättades en promemoria om regeringsbildningen som trycktes 1966.²⁶ Inledningsvis nämns i denna att den mot bakgrunden av diskussionen mellan partiledarna koncentreras

till de tre alternativen att statsminister utses genom val av riksdagen eller av statschefen eller av talmannen. Ett klart intryck av promemorian är att val måste uteslutas och att det ligger närmast till hands att låta talmannen överta statschefens roll. Till en början behandlas olika system för val av statsminister som samtliga visas vara förenade med praktiska svårigheter, till stor del sammanhängande med möjligheterna till taktiskt spel. Om statschefen som ansvarig för regeringsbildningen sägs vidare, att det är närmast omöjligt att formulera vare sig en handlingsregel i grundlag för personvalet eller motivuttalanden om handlingsmönster som täcker alla tänkbara situationer. Vidare berörs alternativet med kontroll av statschefens beslut i efterhand genom misstroendeförklaring enligt FU:s förslag. Även möjligheten att kräva positiv förtroendeförklaring nämns, men den kommenteras inte. Slutligen diskuteras talmannen i statschefens roll vid regeringsbildningen.

Direktiven till GB ansluter i viss mån till promemorian. Det sägs att det, då författningen skall bygga på folksuveränitetens princip, faller sig naturligt att låta organ eller person med mer eller mindre direkt mandat från folket handha uppgiften att utse ministärledare. Val genom riksdagen skulle vara en principiellt tilltalande lösning, men man måste "räkna med att det kan vara förenat med betydande svårigheter att konstruera ett för detta ändamål avsett valsystem, som både är tillräckligt nyanserat för att i alla lägen leda till det ur parlamentarisk synpunkt mest rättvisande resultatet och samtidigt ägnat att utesluta risken för obehöriga valtaktiska manövrer". Om dessa svårigheter visar sig övermäktiga, borde utredningen överväga andra alternativ. Endast ett sådant alternativ anvisas, nämligen att låta riksdagens talman utse ministärledaren. Skyldighet att samråda med företrädare för olika riksdagspartier bör i så fall grundlagfästas.

Det bör också enligt direktiven undersökas om grundlagen eller dess motiv kan fastlägga handlingsmönster för olika typsituationer i syfte att valet skall falla på den som "vid varje tillfälle kan påräkna det bredaste parlamentariska underlaget". Härefter slutar direktiven i denna del med att stryka under betydelsen av de nya regler om misstroendeförklaring som förutsätts bli införda. En sådan möjlighet till snabb kontroll från folkrepresentationens sida skulle kunna innefatta "en icke obetydlig garanti för att den som har att utse ministärledare bemödar sig om att härutinnan verkligen träffa det ur parlamentarisk synpunkt riktiga valet".

Man fäster sig vid att GB fick i uppdrag att överväga även alternativ som hade avvisats i promemorian. Partiöverläggningarna hade tydligen inte

fortsatts längre på denna punkt sedan en majoritet hade kommit fram till att i vart fall inte statschefen borde ha kvar uppgiften att utse statsminister.²⁷

I samband med den partiella författningsreformen redovisade GB några korta överväganden men inga förslag beträffande regeringsbildningen.²⁸ Där avvisades alternativet att låta statsminister utses av riksdagen genom val. GB uttalade att det inte går att utforma ett i alla hänseenden tillfredsställande regelsystem för ett sådant förfarande. Vilken lösning man borde välja i stället hängde nära samman med frågan om statschefens ställning, som det var uteslutet att ta upp redan på detta stadium. För att inte på något sätt föregripa kommande ställningstaganden ville GB överhuvudtaget inte gå in på statschefens ställning eller de därmed sammanhängande frågorna om regeringsbildningen i övrigt.

I sin diskussion om positivt eller negativt parlamentariskt ansvar, som har redovisats i första kapitlet, gjorde emellertid GB vissa uttalanden av betydelse för frågan om regeringsbildningen.²⁹ Efter att ha framhållit, att ett system med positivt ansvar inte syntes innebära några fördelar utan tvärtom kunde medföra olägenheter, fortsatte GB:

I situationer då regeringens parlamentariska underlag är förhållandevis svagt kan en partigrupp tänkas visserligen tolerera regeringen som den bästa i förhandenvarande situation men samtidigt inte vilja positivt stödja regeringens hela politiska program. En sådan partigrupp kan därför vara obenägen att rösta för förtroendeförklaring och i stället vilja lägga ner sina röster. Den kan emellertid då riskera den icke önskade konsekvensen att majoritet inte nås för förtroendeförklaringen med påföljd att regeringen faller. Väljer man i stället systemet med misstroendeförklaring och i likhet med författningsutredningen kräver absolut majoritet härför, får ett avstående från att rösta samma effekt som röster mot yrkande om misstroendeförklaring. Blanka röster kommer inte att bidra till att regeringen störtas. Vidare antyder erfarenheter från främmande länder som tillämpar eller har tillämpat den positiva ansvarsprincipen att denna kan ge utrymme för taktiska manövrer framför allt från regeringens sida. Möjligheter härtill föreligger bl.a. vid formuleringen av förtroendeyrkandet.

Det har ibland gjorts gällande att en regering i vart fall i samband med att den tillträder skall förvisa sig om att den åtnjuter positivt förtroende hos riksdagen. Som framgår av vad som har sagts förut tar man emellertid då inte tillräcklig hänsyn till att en parlamentarisk regering bör kunna stödja sig inte endast på riksdagens uttalade förtroende utan även på tolerans från riksdagens sida. Förtroendeförklaring är därför lika litet vid regeringens tillträde som i andra fall ett adekvat medel att ge uttryck för riksdagens inställning till regeringen.

GB avvisade alltså tanken på förtroendeomröstning i samband med regerings tillkomst. Denna ståndpunkt godtogs i propositionen. Institutet misstroendeförklaring är, framhöll departementschefen, "klart att föredra framför det i vissa länder praktiserade institutet förtroendevotum som i regel innebär att en regering redan vid sitt tillträde måste ha ett positivt stöd hos parlamentet". Konstitutionsutskottet uttalade sig inte på just denna punkt men anslöt sig till regeringens överväganden och förslag med tillfogande av några synpunkter som har redovisats i första kapitlet.

Under den andra utredningsetappen lät GB först genomföra en särskild undersökning av regeringsbildningen enligt äldre svensk praxis och i vissa andra europeiska länder.³⁰ I slutbetänkandet uttalade GB först³¹ att det knappast var möjligt att i grundlagen eller dess motiv fastlägga handlingsmönster för hur regeringsbildningen borde ske i olika situationer. Argumenteringen liknade den som hade förts tidigare, men ett par tillägg gjordes som förtjänar att nämnas. Det finns lägen, påpekade GB, där man överhuvudtaget inte kan tala om en viss lösning som den riktiga. Flera lösningar kan vara tänkbara och valet mellan dem kan vara ett val mellan olika politiska program. Det enda kriteriet på en riktig regeringsbildning är därför om regeringen kan fungera, och det beror i sin tur på regeringens politik och gensvaret i riksdagen. Slutsatsen blev att man i grundlagen inte borde skriva in några *principer* för valet av ministärledare utan endast ge föreskrifter om *proceduren* för valet.

I sitt fortsatta resonemang kom GB först fram till att uppgiften att utse statsminister borde läggas på talmannen och inte på statschefen. Efter detta ställningstagande anmärkte GB att den synpunkten hade framförts, "att talmannen, särskilt i vissa situationer, icke skulle kunna befria sig från partipolitiska bindningar". GB fann det "därför, i enlighet med direktiven, önskvärt att man får ett korrektiv mot ett från parlamentarisk synpunkt oriktigt val av statsminister". Även bortsett från detta argument var det "naturligt att riksdagen får sista ordet". I första hand borde man undersöka hur reglerna om misstroendeförklaring skulle fungera. På detta alternativ anlades positiva synpunkter, i stort sett desamma som tidigare hade anförts. Särskilt poängterades att proceduren skulle bli oproblematisk även då en minoritetsregering i egentlig mening måste bli lösningen. De partier som inte ingår i regeringsunderlaget kan, framhöll GB, "skjuta på avgörandet utan att svika väljarnas förtroende". Som motskäl och slutsats anfördes följande som på grund av sin centrala betydelse bör citeras direkt:

Å andra sidan: den som har utsetts till statsminister får redan därigenom sin maktställning stärkt. Vid valet av medarbetare och vid förhandlingar med andra partigrupper har han tack vare sin ställning som regeringschef goda förhandlingsmöjligheter. Det kan tänkas att de grupper som inte stödjer regeringen dröjer med att väcka yrkande om misstroendeförklaring, och till följd därav kan även ett från parlamentarisk synpunkt "oriktigt" val av statsminister komma att stå sig. En eventuell motvilja att väcka yrkande om misstroendeförklaring kan förstärkas av att den som en gång har utsetts till statsminister därmed har möjlighet att möta en sådan förklaring med nyvalsförordnande och därmed utsläcka alla riksdagsledamöters mandat; detta gäller dock enligt beredningens förslag icke under den första tiden efter val till riksdagen (2 kap. 4 i förslaget till RF).

Beredningen har på grund av det anförda funnit att man måste ställa det kravet på proceduren för regeringsbildning att den föreslagne kandidaten skall i någon form godkännas av riksdagen, innan han förordnas och alltså förfogar över upplösningsvapnet. Å andra sidan leder kravet att inte i onödan försvåra regeringsbildning till att man inte bör kräva att

statsministerkandidaten får uttryckligt stöd av en majoritet bland ledamöterna. De partier som inte uttryckligen stödjer honom bör kunna bevara sin handlingsfrihet.

Härefter presenterades GB:s förslag som i huvudsak överensstämde med den ordning som genomfördes och nu gäller. Motiveringen kan kort sammanfattas så: Det behövs ett korrektiv mot felaktiga beslut av talmannen, och detta korrektiv måste sättas in innan regeringen har tillträtt och därmed förfogar över rätten att förordna om extra val.

Vid remissbehandlingen förbigicks denna punkt till följd av dess utpräglat politiska karaktär. En remissinstans, Svea hovrätt, tog dock upp förslaget till ingående granskning.³² Eftersom det rör sig om ett enda yttrande och en del av synpunkterna återkommer i det följande, kan huvudinnehållet förtjäna återges:

Man fäster sig vid regeln, att förslag skall anses godkänt om inte minst 175 riksdagsledamöter röstar nej. Det kan onekligen sägas vara besynnerligt att utforma ett parlamentariskt system så att en ny regeringschef kan utnämnas efter att ha förlorat en förtroendeomröstning, låt vara i relativa men inte i absoluta tal. Man väntar sig ett ingående resonemang om denna synpunkt i motiven. Anmärkningsvärt nog har den emellertid helt förbigåtts av beredningen. Att frågeställningen är i hög grad praktisk torde klargöras redan av ytliga spekulationer kring de många skiften på statsministerposten som skedde under tiden mellan tillkomsten av majoritetsregeringarna 1917 och 1936.

Inte heller har beredningen närmare övervägt situationen då ett statsministerskifte är påkallat under riksdagens sessionsuppehåll. Ett praktiskt fall visar skiftet 1969: statsministern avgår som partiledare vid ordinarie partikongress som hålls mellan riksdagens sessioner. Enligt beredningens förslag får man välja mellan att låta skiftet på statsministerposten anstå tills riksdagen samlas på nytt, alltså kanske fyra månader, eller inkalla riksdagen till extra session. Om statsministern avlider eller ett skifte av annat skäl inte kan anstå, går det inte att undvika en extra session.

Redan de nu påvisade båda luckorna i motiven ger anledning till tvekan om förslaget är tillräckligt väl genomtänkt. Denna tvekan förstärks av de korta skäl som redovisats av beredningen. — — —

Efter det anförda citatet fortsätter beredningen: "Det kan tänkas att de grupper som inte stödjer regeringen dröjer med att väcka yrkande om misstroendeförklaring, och till följd därav kan även ett från parlamentarisk synpunkt "oriktigt" val av statsminister komma att stå sig." Denna argumentering strider mot beredningens egen definition på parlamentarism: regeringen skall åtminstone tolereras av riksdagen. Om riksdagsmajoriteten inte avlägsnar regeringen med en misstroendeförklaring, kan det alltså inte hävdas att det skett ett från parlamentarisk synpunkt riktigt val av statsminister. — — —

Huvudskälet för den föreslagna ordningen med positiv parlamentarism synes sålunda vara, att den utgör en garanti mot missbruk av rätten att förordna om nyval. Utan att diskutera behovet av en sådan garanti vill hovrätten påpeka som en ytterligare brist i motiven, att beredningen inte alls berört alternativet att frånta en ny regering rätten att möta en omedelbar misstroendeförklaring med ett nyvalsförordnande. Hovrätten har noterat att beredningen föreslagit en annan begränsning av denna rätt, förutom att den överförts från statsministern till regeringen.

Eftersom det var fråga om en typisk politisk kompromiss inom GB, som stod enig bakom förslaget, var det inte att vänta att kritiken skulle vinna

beaktande. I propositionen uttalade departementschefen endast, att de invändningar som kunde göras inte var så starka att de borde anses avgörande samt att det låg ett betydande värde i att förslaget hade vunnit anslutning från företrädare för samtliga i GB representerade partier.³³

Departementschefen gjorde också ett annat uttalande, som kom att få oförutsedd betydelse i praxis. GB:s förslag innebar bl.a. att en regerings sammansättning och regeringsförklaring skulle presenteras först efter det att den nye statsministern hade godkänts genom omröstning i riksdagen. I anslutning till detta uttalade departementschefen: "Det är emellertid tydligt att riksdagens ställningstagande realiteter kommer att gälla inte bara vem som skall bli statsminister utan också – och framför allt – regeringens partimässiga sammansättning och dess program i stort." I praktiken kunde man därför räkna med att talmannen inte skulle lägga fram något förslag för riksdagen förrän den tilltänkte statsministern hade gett besked om sin regerings politiska karaktär. Det ansågs emellertid inte lämpligt att kräva en fullständig ministerlista före omröstningen.

Vid riksdagsbehandlingen yppades ingen sådan tvekan som Svea hovrätt hade gett uttryck för. Det enda säryrkandet på denna punkt avsåg tvärtom att man skulle gå längre än GB och åtminstone i praktiken införa val av statsminister genom en noga reglerad procedur i riksdagen med högst fyra valomgångar. Förslaget fördes fram i en "tung" folkpartimotion som följdes upp med en reservation i konstitutionsutskottet. Med förnyad hänvisning till värdet av enigheten inom GB följde utskottet och riksdagen propositionen.³⁴

Den nya regeln, att riksdagen skall rösta om talmannens förslag till ny statsminister, tillkom som ett led i kompromissen rörande statschefens ställning. Vad man vet om bakgrunden och tillkomsten – och för övrigt lätt kan räkna ut av omständigheterna – är att yrkandet om ett korrektiv mot felaktiga beslut av talmannen restes från moderat håll inom GB och stöddes i första hand av folkpartiet, medan framför allt socialdemokraterna, möjligen också centern, ställde sig tveksamma eller negativa, i vart fall vid partiöverläggningarna före propositionen. Att det rådde "stor samstämmighet" vid riksdagsbehandlingen av bl.a. detta förslag har emellertid omvitnats av konstitutionsutskottets dåvarande ordförande, själv socialdemokratisk ledamot i GB, vid det förut nämnda symposiet om RF 1975, alltså vid en tidpunkt då händelserna var i färskt minne.³⁵

UTVECKLINGEN EFTER RF

De nya bestämmelserna om regeringsbildningen har numera tillämpats fem gånger.³⁶ Redan vid det första tillfället upptäcktes vissa problem, och det andra gav upptakten till den konstitutionella debatt som i sin tur ledde till att grundlagskommittén fick i uppdrag att även se över dessa regler. Kommitténs arbete utfördes mellan de tredje och fjärde regeringskriserna efter RF:s tillkomst.

Riksdagsvalet den 19 september 1976 ledde till att centerpartiet, moderata samlingspartiet och folkpartiet fick 86, 55 resp. 39 mandat medan socialdemokraterna och vpk fick 152 resp. 17 mandat. Denna utgång stod klar under valnatten. Redan på måndagskvällen överlämnade statsministern sin avskedsansökan till talmannen. Denne entledigade omedelbart statsministern och övriga statsråd. Ett skriftligt beslut lämnades till statsministern och sändes nästa dag till övriga statsråd.

I samband med detta val lades mandatperioden om så att den nyvalda riksdagen samlades redan på femtonde dagen efter valet i stället för som tidigare först på nyåret. Den gamla riksdagens talman fick alltså nu ta emot statsministerns avskedsansökan två veckor innan val av ny talman skulle förrättas. Han beslöt att genast kalla övriga fyra partiledare i riksdagen till ett första samråd. Han begränsade emellertid kontakten till en formell information och till att framhålla för de tre borgerliga, att överläggningarna om ny statsminister borde bedrivas med största skyndsamhet. Samråden ägde rum på tisdagen. Partiledarna togs emot i ordning efter partiernas storlek.

Sedan talmannen hade omvalts vid den nya riksdagens första sammanträde den 4 oktober, hade han samråd först med de fem partiledarna, i samma turordning som första gången, och därefter med de tre vice talmännen. Eftersom regeringskrisens lösning då var klar genom de borgerliga partiernas överläggningar,³⁷ kunde samråden klaras av på en dryg timme. Vid kammarens sammanträde samma dag föreslog talmannen i ett kort anförande riksdagen "att till ny statsminister utse herr Fäldin". Förslaget bordlades, vilket upprepades följande dag.

Vid kammarens sammanträde på torsdagen beslöts att ta upp förslaget utan ytterligare bordläggning. Före omröstningen begärdes ordet endast av gruppledarna för de båda partier som inte skulle ingå i regeringen. De redovisade motiven för att partierna ansåg sig böra rösta nej trots att de självfallet respekterade valutslagets parlamentariska konsekvenser och således i sak godtog talmannens förslag.³⁸

Den socialdemokratiska gruppledaren framhöll att det var naturligt med

hänsyn till valutslaget att en borgerlig regering bildades och att till statsminister utsågs den som de borgerliga partierna hade enats om. Gruppen hade därför övervägt att avstå i omröstningen. Då emellertid denna enligt förarbetena till RF – det uttalande i propositionen som har citerats i det föregående – skulle gälla även regeringens program i stort, hade gruppen beslutat att rösta nej. Samma ståndpunkt redovisades för vpk, med tillägget att det i och för sig inte alls var självklart att valutslaget måste leda till en borgerlig samlingsregering. Vpk ansåg att det hade varit riktigast, bl.a. med hänsyn till mittenpartiernas uttalanden i valrörelsen, att moderata samlingspartiet inte hade blivit företrätt i regeringen.

Omröstningen utföll med 174 ja och 160 nej. Femton ledamöter var frånvarande. Samma dag utfärdade talmannen förordnande för Thorbjörn Fälldin som statsminister. Regeringsskiftet avslutades nästa dag. Enligt riksdagens protokoll anmälde statsministern då vilka statsråd han hade utsett samt meddelade i omedelbar anslutning därtill, att de tre borgerliga partierna hade enats om att bilda regering och att dennas politik under mandatperioden skulle grundas på riktlinjerna i den regeringsdeklaration som statsministern nu läste upp. Anmälan lades till handlingarna utan debatt. Samma förmiddag hölls regeringsskifteskonselj hos konungen. Denna inleddes med en offentlig del, under vilken konungen öppnade konseljen, talmannen föredrog ett kort meddelande om regeringsbildningsproceduren och konungen konstaterade att regeringsskifte enligt RF 6:4 hade skett.

Regeringsskiftet 1976 föranleder på detta stadium närmast anmärkningen att det tog lång tid i anspråk. Med 18 dagar mellan regeringen Palmes entledigande och regeringen Fälldins tillträde överträffar krisen rentav det tidigare rekordet från hösten 1917. Detta hängde samman med valet och riksdagens sammankomst och var i och för sig förutsett.

Förfarandet 1976 gav grundmönstret för handläggningen av de senare regeringskriserna. Då den borgerliga trepartiregeringen avgick den 5 oktober 1978 på grund av motsättningar i energifrågan,³⁹ följdes till en början helt det gamla mönstret: statsministerns begäran om entledigande, talmannens skriftliga beslut och dess expedition samt talmannens samråd med partiledarna och med vice talmännen. Den enda detaljskillnaden var att den avgående statsministern inkallades efter de övriga partiledarna.

Intensiva överläggningar ägde rum under en vecka. Läget kan sammanfattas i fyra punkter. Riksdagen hade borgerlig majoritet, varför det låg nära till hands att först pröva ett borgerligt regeringsalternativ. Två sådana fanns: antingen en tvåpartikoalition utan centerpartiet, vilket önskades av moderaterna, eller en ministär av folkpartiet ensamt, vilket detta parti

eftersträvade. Medan koalitionsalternativet skulle klara en omröstning i riksdagen genom centerpartiets stöd eller röstnedläggelse, kunde alternativet med en ren folkpartiregering förutses bli mött med nej-röstning av moderaterna och därmed bli beroende av socialdemokraternas ställningstagande. Vare sig det blev det ena eller det andra av dessa alternativ, var folkpartiledaren Ola Ullsten redan från början klart utpekad som statsminister.

Under detta förhandlingsskede förekom täta kontakter mellan talmannen och partiledarna. Redan måndagen den 9 oktober förekom på nytt samråd med alla partiledarna och därefter med vice talmännen. Av partiledarna togs nu de borgerliga först, i ordning efter partiernas storlek, och därefter de båda andra partiledarna enligt samma princip. Efter endast ett kort uppehåll följde nya samtal med de tre borgerliga partiledarna, i samma ordning som förut, samt med vice talmännen på kvällen. Under de följande två dagarna hade talmannen två kontakter med envar av ledarna för de fyra största partierna. En fullständig "talmansrunda" förekom på onsdagseftermiddagen med alla fem partiledarna i samma ordning som senast samt överläggning med vice talmännen.

Slutskedet inleddes på torsdagseftermiddagen, sedan partierna hade bestämt och offentliggjort sina ställningstaganden. I stora drag följdes samma mönster som 1976: Först genomfördes en snabb talmansrunda med partiledarna i ordning efter partiernas storlek samt överläggning med vice talmännen. Muntligt förslag till riksdagen lämnades samma dag och bordlades. Efter ännu en bordläggning, utan debatt, verkställdes tredje gången omröstning efter röstförklaringar av gruppledarna för de fyra partier som inte skulle ingå i regeringen. Vid ett senare kammarplenum tillkännagav statsministern regeringens sammansättning och föredrog regeringsdeklarationen. Därefter hölls regeringsskifteskonselj på slottet.⁴⁰

En viktig nyhet förekom emellertid 1978, nämligen att uppgift om den nya regeringens sammansättning lämnades av talmannen i samband med förslaget och inte först av statsministern i efterhand. I talmannens anförande i kammaren heter det sålunda att riksdagen föreslås "att till ny statsminister utse Ola Ullsten, som avser att bilda en folkpartiregering i vilken kan komma att ingå personer utan partipolitisk förankring". I övrigt kan noteras att tidsutdräkten förkortades genom att två bordläggningar hölls med två timmars mellanrum samma dag. Omröstningen verkställdes alltså dagen efter förslaget. Regeringsskiftet dröjde emellertid ytterligare fem dagar. I allt tog krisen 13 dagar i anspråk.

Röstningen om ny statsminister utföll med 66 nej och 39 ja medan 215 ledamöter avstod från att rösta. Resultatet uppfyllde RF:s krav för att

förslaget skulle anses godkänt. Tre partier hade röstat annorlunda än 1976.

Röstförklaringarna innehöll i huvudsak följande. Socialdemokraterna hade begärt att få bilda regering för att utlysa nyval som första åtgärd, men den borgerliga riksdagsmajoriteten hade sagt nej till detta. De borgerliga hade alltså dels misslyckats med att själva bilda regering, dels hindrat socialdemokraterna från att ta över ansvaret. I det allvarliga läge som uppkommit ville socialdemokraterna inte förhindra att en provisorisk regering kom till stånd utan hade beslutat att lägga ned sina röster. Centerpartiets ståndpunkt var att inte motsätta sig en folkpartiregering men inte heller rösta ja på grund av de båda partiernas olika ståndpunkter i energipolitiken. Moderaterna ansåg att en icke-socialistisk regering på bredaste möjliga bas borde bildas. Att folkpartiet hade valt att ensamt bilda regering med indirekt stöd av socialdemokraterna kunde inte uppfattas annat än som ett steg bort från trepartisamverkan. Moderaterna skulle därför rösta nej. I den mån den nya regeringen fortsatte trepartiregeringens politik kunde den i konkreta sakfrågor räkna med moderaternas stöd. Vpk slutligen hade önskat nyval och röstade därför nej.

Resultatet av 1979 års val blev på valnatten en seger för socialdemokraterna och vpk med ett mandat över de tre borgerliga partierna. Det kunde emellertid förutses att ett mandat skulle byta sida sedan de sista utlandsrösterna m.m. hade räknats. Detta blev klart onsdagen den 19 september. Socialdemokraterna ökade med två mandat till 154, moderata samlingspartiet med 18 mandat till 73 och vpk med tre mandat till 20, medan centerpartiet minskade med 22 mandat till 64 och folkpartiet med ett mandat till 38.

Påföljande torsdagseftermiddag överlämnade statsministern sin avskedsansökan till talmannen. Proceduren överensstämde helt med den som tillämpades efter 1976 års val. Den gamla riksdagens talman, som i samband med valet lämnade riksdagen, fick än en gång agera. Han uppmanade särskilt den avgående statsministern att ta kontakt med de andra borgerliga partiledarna och framhöll det angelägna i att få en lösning lika snabbt som 1976. Han träffade på nytt de tre borgerliga partiledarna den 26 september samt före kammarens sammanträde den 1 oktober för att orientera sig om förhandlingsläget. Efter talmansvalet informerade han sin efterträdare om sina kontakter och om det aktuella läget.

Regeringsförhandlingarna drog denna gång längre ut på tiden. De var dock klart inriktade på en ny borgerlig trepartiregering. Mot denna bakgrund får man se att den nyvalde talmannens samråd följde ett annat mönster än de tidigare. Under den första veckan sammanträffade han endast med de borgerliga partiledarna och en gång med vice talmannen.

Först som sista led i proceduren tillkallade han socialdemokraternas partiledare och vpk-ledaren.

Tisdagen den 9 oktober ägde de slutliga samråden rum, först på förmiddagen med de tre borgerliga partiledarna gemensamt och en kvart senare med vice talmännen samt på eftermiddagen med Olof Palme och Lars Werner gemensamt. Därefter framställde talmannen sitt förslag för kammaren. Det följde mönstret från 1978 och upplyste om den tilltänkta regeringens sammansättning, något som fick en speciell betydelse vid regeringskoalitionens upplösning våren 1981. Det heter i riksdagsprotokollet att riksdagen föreslås "att till ny statsminister utse Thorbjörn Fälldin som avser att bilda en regering i vilken kommer att ingå företrädare för centerpartiet, folkpartiet och moderata samlingspartiet".

I slutskedet följdes helt det tidigare förfarandet med två bordläggningar, inga debattinlägg utom röstförklaringar av de båda partier som inte ingick i den nya regeringen, anmälan av regeringens sammansättning, föredragning av regeringsdeklarationen samt regeringsskifteskonselj.⁴¹ Socialdemokraterna återgick till 1976 års ståndpunkt och röstade liksom vpk nej. Partiledaren hänvisade helt kort till vad partiets företrädare hade sagt 1976 och citerade på nytt samma propositionsuttalande. Vid omröstningen avgavs 174 nej-röster och 170 ja-röster. En ledamot avstod från att rösta. Regeringen tillträdde den 12 oktober, alltså 26 dagar efter valet och 23 dagar efter den formella regeringskrisens början.

Vid denna tidpunkt hade reglerna om regeringsbildningen gett upphov till debatt. Det har redan nämnts att frågan om obligatorisk omprövning av regeringsfrågan efter riksdagsval togs upp i centermotioner 1979. Viktigast var emellertid den kritik mot förfarandet med omröstning om ny statsminister som fördes fram framför allt från socialdemokratiskt håll. Den ledde till att riksdagen uttryckte önskemål (KU 1979/80:32) om att formerna för regeringsbildningen skulle omfattas av den översyn av vissa grundlagsfrågor som var förestående. Eftersom detta arbete kom att genomföras under tiden mellan 1979 och 1981 års regeringskriser, kan det lämpligen redovisas här på detta stadium.

Grundlagskommittén⁴² skulle enligt direktiven studera tillämpningen av reglerna om regeringsbildningen 1976, 1978 och 1979 och föreslå de reformer som kunde anses motiverade. Några mera genomgripande förändringar av systemet med dess förankring av beslutsprocessen i riksdagen hade dock inte aktualiserats, slutade direktiven i denna del.

Kommittén kunde inte enas. De borgerliga ledamöterna gick emot ändringar i systemet medan socialdemokraterna ville ha bort omröstningen

om ny statsminister. Vpk-representanten stödde de borgerligas linje men ville ha ändringen att regeringsförklaring skall avges före omröstningen. Betänkandet framlades någon månad före 1981 års regeringskris. Som en bilaga togs in en redogörelse för ett samtal med den förutvarande talmannen, med vars bedömningar efterträdaren förklarat sig ense.

De borgerliga ledamöterna uttalade kort att de anslöt sig till den uppfattning som ligger till grund för gällande regler, att en statsministerkandidat skall "i någon form godkännas av riksdagen innan han förordnas och hans regering alltså förfogar över bl.a. upplösningsrätten". Godkännandet borde avse inte bara personen utan också den partimässiga sammansättningen av regeringen men inte den nya regeringens program. Den som godkänner förslaget eller avstår från att rösta ålägger sig därmed ingen begränsning i sin framtida handlingsfrihet. "Inte ens den som har för avsikt att driva en utpräglad oppositionspolitik med syfte att vid nästa riksdagsval skapa en avgörande förändring av majoritetsförhållandena behöver rösta emot den statsministerkandidat som så länge dessa består synes ha de största möjligheterna att bilda regering." Det ankommer enligt dessa ledamöters mening "på riksdagspartierna att genom sitt praktiska handlande undanröja de olägenheter som kan ha uppstått till följd av 1973 års departementschefsuttalande".

De socialdemokratiska ledamöterna argumenterade något mera utförligt i sin reservation. De noterade att bakgrunden till reglerna är partiernas överenskommelse rörande statschefens roll: "Bl.a. för att undvika att valet av talman i oklara parlamentariska lägen skulle komma att politiseras p.g.a. talmannens viktiga funktion i samband med regeringsbildningen infördes en slags garanti för att den av talmannen föreslagna statsministern skall kunna tillträda sitt ämbete endast om han verkligen accepteras av riksdagen." Mot bakgrunden av de dåliga erfarenheterna i utlandet av s.k. positiv parlamentarism begränsades garantiregeln till att avse att regeringsbildaren inte skall ha en riksdagsmajoritet emot sig. Ledamöterna fortsatte:

Skillnaden mellan dessa två alternativ framstår emellertid som liten. De partier som genom att lägga ned sina röster indirekt medverkar till att en minoritetsregering kommer till stånd får svårigheter att inför allmänheten motivera sina ställningstaganden. De förhandlingar mellan partierna som blir nödvändiga i sådana situationer riskerar att dra ut på tiden, något som kan vara allvarligt i perioder då landet behöver en handlingsduglig regering. Reglerna skapar också svårigheter i de fall ett regeringsskifte förorsakas av utslaget i ett allmänt val. Förtroendeomröstningen kan då äga rum först efter tre veckors tid under vilken den sittande regeringen tvingas att agera som expeditoinsministär. Genom systemet med fyra olika omröstningar kan det ta ännu längre tid att uppnå enighet om ministärbildaren. Till svårigheterna bidrar även att omröstningen äger rum *innan* ministären i sin helhet är bildad och innan den föreslagna statsministerkandidaten presenterat sin regeringsförklaring. Även

om det i motivtexten till författningsreformen förutsätts att det skall vara känt vilken slags regering som statsministerkandidaten avser att bilda är det uppenbart att partierna tvingas till en förtroendeomröstning inför allmänheten grundad på ofullständig information.

För att komma till rätta med problemet att en ny regering kan missbruka rätten att förordna om nyval kunde, uttalade reservanterna, "ett slags karantänregel övervägas som förhindrar att en nyutnämnd regering utlyser nyval sedan riksdagen uttalat en misstroendeförklaring". Vpk-ledamoten begränsade sig på denna punkt till att väsentligen framhålla, att fortsatta överväganden även borde omfatta frågan om omröstning rörande regeringens sammansättning och program i sak.

Få veckor efter publiceringen av grundlagskommitténs betänkande ställdes reglerna på ett nytt prov.⁴³ Regeringskrisen 1981 kan sägas ha tagit sin början fredagen den 24 april då det meddelades, att mittenpartierna och socialdemokraterna hade träffat en uppgörelse i skattefrågan som avvisades av moderaterna. Under de följande tio dagarna utspelades en intensiv dragkamp mellan regeringspartierna som i stort sett är ovidkommande här. En viktig fråga var uppenbarligen vem som skulle tvingas att ta det formella initiativet till regeringens upplösning. Moderaterna hävdade att detta var statsministerns sak om han inte kunde hålla ihop regeringen. De båda mittenpartierna sade sig emellertid önska att moderaterna skulle stå kvar i regeringen. Socialdemokraterna förklarade på sin sida att uppgörelsen skulle förfalla om inte de moderata statsråden antingen godtog den eller avgick.

Måndagen den 4 maj begärde slutligen de moderata statsråden entledigande som beviljades av statsministern påföljande dag. På fredagen överlämnade statsministern sin avskedsansökan till talmannen. Denne handlade som tidigare. De första samråden med partiledarna samma dag skedde dock i den turordning i vilken han fick tag i dem. Statsministern uppmanades att ta kontakt med de andra borgerliga partiledarna i regeringsfrågan.

Läget 1981 kan liksom läget 1978 sammanfattas i fyra punkter. Riksdagen hade borgerlig majoritet, varför det låg nära till hands att först pröva ett borgerligt regeringsalternativ. Mittenpartierna önskade gemensamt bilda en minoritetsregering. Socialdemokraterna och vpk deklarerade att de önskade nyval och avsåg att rösta emot nya borgerliga regeringsalternativ. En nyckelroll tillkom till följd av dessa förhållanden moderata samlingspartiet som nu, liksom socialdemokraterna 1978, hade avgörandet i sin hand. Denna bakgrund kom att prägla handläggningen av krisen.

Ett första skede av krisen utspelades den 11–14 maj. Talmannen

sammanträffade i tur och ordning med ledarna för centerpartiet, folkpartiet och moderata samlingspartiet. Enligt vad som framkom i massmedierna föreslog moderatledaren, att han skulle utses till statsminister i en ny borgerlig trepartiregering. Talmannen underrättade omedelbart de övriga fyra partiledarna om detta. Samma kväll inkom avböjande svar från mittenpartierna. Nästa förmiddag mottog talmännen åter moderatledaren och framhöll att partiledarna borde omedelbart uppta överläggningar med anledning av det låsta läget. Ytterligare kontakter förekom med statsministern och med moderatledaren.

Avgörandet träffades i sak under fredagen. Statsministern efterkom ett krav av moderatledaren genom att tillstå honom ett brev med vissa försäkringar om en mittenregerings politik.⁴⁴ Den moderata riksdagsgruppen beslöt därefter att lägga ner sina röster i en omröstning om Thorbjörn Fälldin som statsminister i en sådan regering. Under dagens lopp hade talmannen två kontakter med envar av de fem partiledarna. Den andra serien skedde per telefon och följdes omedelbart av en överläggning med vice talmännen. Man kan här tala om en bekräftande "talmansrunda". Partiledarna kontaktades i den ordning som tillämpats i mellanomgångarna 1978, alltså efter partistorlek, först de borgerliga, därefter socialdemokraterna och vpk.

Regeringskrisen slutfördes under den följande veckan enligt samma procedur som tidigare. Förslag om ny statsminister lades fram på måndagen, liksom 1978 och 1979 med uppgift om den tilltänkta regeringens sammansättning. Omröstning skedde på tisdagen, sedan bordläggningsförfarandet pressats ned på samma sätt som 1978, och regeringsskiftet verkställdes på fredagen. Den formella regeringskrisen hade då tagit jämnt två veckor i anspråk men om man räknar från den 24 april jämnt fyra veckor.⁴⁵

Vid omröstningen avgavs 174 nej-röster och 102 ja-röster medan 62 ledamöter avstod från att rösta. Elva moderater hade varit frånvarande. Åtminstone en av dem deklarerade öppet att han hade känt sig tvungen att rösta nej men hade övertalats av partiledaren att i stället hålla sig borta.⁴⁶

Röstförklaringarna innehöll i huvudsak följande. Socialdemokraterna krävde nyval och ansåg en mittenregering alltför svag för att svara mot lagets krav. De röstade av dessa skäl nej. Moderatledaren bekräftade den under hela krisen spridda uppgiften, att även hans parti egentligen ville ha nyval om det visade sig omöjligt att få en ny trepartiregering. Vallagen hindrade dock ett nyval inom rimlig tid. Sedan det förutnämnda brevet hade erhållits, hade riksdagsgruppen i detta läge beslutat att inte rösta emot

talmannens förslag. Partiet var emellertid nu ett oppositionsparti och ämnade pröva regeringens förslag enligt de regler som gäller i riksdagen för förhållandet mellan regering och opposition. Även vpk-ledaren framhävde kravet på nyval.

Från konstitutionell synpunkt har 1981 års regeringskris intresse på flera sätt: Hot om misstroendeförklaring spelade in. Extra val kom i förgrunden på ett särskilt sätt. Samma regering som avgick kom tillbaka. En annan teknik än tidigare användes för att upplösa en koalitionsregering.

I jämförelse med de tidigare blev 1982 års regeringsskifte helt odramatiskt. Valet den 19 september medförde att socialdemokraterna ökade med 12 mandat till 166 mandat. Vpk behöll sina 20 mandat. Moderata samlingspartiet ökade med 13 mandat till 86 medan centerpartiet minskade med 8 mandat till 56 och folkpartiet med 17 till 21.

Redan under måndagen efter valet vidtogs åtgärder enligt tidigare mönster för entledigande av regeringen och inledande av regeringsbildning. Liksom 1981 synes samtalen mellan talmannen och partiledarna ha ägt rum i den ordning i vilken det gick att få kontakt. Sedan talmannen hade omvalts efter den nya riksdagens sammankomst, genomfördes en kort samrådsomgång med endast den avvikelsen från tidigare förfarande att den blivande statsministern togs emot sist av partiledarna. Dagen därpå framställde talmannen sitt förslag om ny statsminister, med uppgift om den blivande regeringens sammansättning. Två dagar senare, efter vederbörliga bordläggningar, företogs omröstning med sedvanliga röstförklaringar av gruppledarna för de partier som inte skulle ingå i regeringen, och dagen därefter, fredagen den 8 oktober, skedde regeringsskiftet. Förfarandet tog alltså 18 dygn i anspråk.⁴⁷

I omröstningen avgavs denna gång inga nej-röster. De borgerliga partierna lade ner sina röster med förklaringen, att de inte tog ställning till den nya regeringens program utan bara till talmannens förslag, vilket överensstämde med parlamentariska principer. Moderatledaren utvecklade detta så att hans parti fann sig böra rösta ja då partiet självt skulle ingå i regeringen, rösta nej då ett bättre alternativ stod till buds samt avstå från att rösta då det inte var möjligt att anvisa något bättre alternativ. Vpk underströk vänstermajoriteten och röstade ja. Omröstningen utföll med 179 ja-röster och 147 nedlagda.

Efter denna genomgång av regeringskrisernas yttre förlopp kan det ha sitt intresse att sätta in de olika regeringarna efter RF:s tillkomst i den systematik som gavs i det första avsnittet. En tidigare diskuterad men inte realiserad regeringstyp representerar de två borgerliga trepartiregeringar

som har bildats men upplösts inom två resp. halvtannat år. Ministären Ullsten var en minoritetsregering av den extrema typ som tidigare förekommit 1930–32 och sommaren 1936. Med 11,1 % av valmanskåren bakom sig och motsvarande antal riksdagsmandat innehar den rentav rekordet i fråga om smal parlamentarisk bas. Carl Gustaf Ekman hade 16 % av första kammarens och 12 % av andra kammarens mandat att stödja sig på.

Mittenregeringen 1981–82 ger ett bättre exempel på en minoritetskoalition än den mellan frisinnade och liberaler 1926–28. Liksom i det äldre skedet har det inte lyckats att skapa en minoritetskoalition "åt sidan". De moderata önskemålen därom 1978 fogar sig till partifrändernas strävanden i samma riktning på 1920-talet. Krisen 1978 ger dock det första exemplet på att en sådan regering har varit ett förstahandsönskemål för något parti.

Den nya socialdemokratiska regeringen kan närmast jämföras med dem som fungerade 1945–51 och 1961–68. Dess ställning är densamma i enkammarriksdagen som de föregående hade i andra kammaren nämnda år: Den kan lida nederlag men bara om kommunisterna röstar med de borgerliga.

Regeringens organisation och ärendefördelningen mellan statsråden har under tiden efter RF:s tillkomst spelat en större roll vid regeringsbildningarna än tidigare. Författningsreformen som sådan har haft en underordnad betydelse för detta. Viktigare har naturligtvis varit att tre koalitionsregeringar har bildats. De största organisatoriska förändringarna beslöts emellertid 1982 i samband med den socialdemokratiska regeringsbildningen.⁴⁸

Detaljerna i de reformer som har genomförts kan förbigås här. Två nyheter som RF medförde bör dock nämnas: Statsministern kan förordna en särskild ställföreträdare och inget statsråd behöver ha "förvaltat civil beställning". Systemet med "juristkonsulter" avvecklades 1975. Uppgiften som ställföreträdare för statsministern fick särskild betydelse vid regeringsskiftet 1982 då den lades på ett statsråd utan departement med placering i statsrådsberedningen och vissa centrala politiska uppgifter. I de borgerliga koalitionsregeringarna under centerpartiledaren hade uppgiften lagts på folkpartiledaren vid sidan av hans ordinarie statsrådsuppgifter. I de båda tidigare enpartiregeringarna Palme och Ullsten hade ingen ställföreträdare utsetts för statsministern.

Antalet statsråd har i stort sett hållits intakt. I dag finns förutom statsministern tolv departementschefer och sju statsråd utan departement. Bilden av regeringens uppbyggnad och arbete har emellertid förändrats

rätt genomgripande om man jämför med förhållandena i början av 1960-talet. Då var statsministerns främsta uppgift partiledarens. Hans administrativa bas inom kanslihuset var svag. Först under 1950-talet började Tage Erlander som förste regeringschef att omge sig med egna politiska medarbetare, och inte förrän 1964 fick han en egen statssekreterare. Finansdepartementets roll i det interna arbetet inom regering och regeringskansli blev med tiden alltmer dominerande. Uppgifterna i övrigt fördelades mellan ett tiotal departmentschefer, vartill normalt kom endast två jurister och två fackkonsulter med bestämt avgränsade uppgifter.

Idag avtecknar sig bilden av statsrådsberedningen som det främsta maktcentrum, med statsministern-partiledaren i mitten och hans ställföreträdare vid sidan samt en omfattande och kvalificerad organisation för politisk samordning och planering. Regeringsarbetet kommer alltså att i högre grad än tidigare bli underordnat den centrala ledningen, även om finansdepartementet till följd av sakens natur måste ha en stark ställning. Ett annat viktigt drag i bilden framträdde först i samband med ommöbleringarna inom regeringen Erlander 1966–67 och har vidareutvecklats under de följande åren oavsett regeringarnas sammansättning: Vid sidan av departmentscheferna har tillkommit biträdande ministrar med tyngre uppgifter och starkare ställning än det äldre skedets konsultativa statsråd.⁴⁹

PARLAMENTARISM OCH REGERINGSBILDNING

Då det gäller regeringsbildningen finns det inte, som i fråga om misstroendeförklaring, någon anledning att ställa frågan, om författningsreformen har medfört några reella eller bara formella förändringar. Nyheternas praktiska betydelse är uppenbar. Det tidigare, ganska stillsamma förfarandet med konungen i centrum har ersatts med en mera spektakulär ordning med talmannen i huvudrollen och en omröstning i riksdagen som kulmen.

Det är emellertid inte utan vidare klart exakt vilka nyheter i sak och inte bara i procedur, som den ordningen har fört med sig för parlamentarismen och dess sätt att fungera. Man måste till en början försöka att sära ut vad som har samband med författningen från vad som har berott på andra faktorer. En sådan faktor är den politiska rörlighet, med fem regeringsskiften på sex år, som inträffade kort efter RF:s ikraftträdande, efter många års stabilitet. En annan är den klara blockuppdelning i riksdagen som har präglat regeringskrisernas handläggning på ett sätt som saknar motsvarighet under den föregående tiden efter parlamentarismens genombrott. Under jämnt 40 år före 1976 hade endast vid ett tillfälle, 1957, ett

regeringsskifte ägt rum under förhållanden som gjorde det ens teoretiskt tänkbart med en ändrad politisk ledning, och den krisen hade präglats av uppbrottet från en annan politisk konstellation än dagens.

De nyheter som står i centrum i detta sammanhang är talmannens roll och omröstningsförfarandet i riksdagen. Frågor av intresse är bl.a. hur regeringskriserna skulle ha förlöpt, i första hand 1978 och 1981, om den gamla ordningen hade gällt eller om reformen hade inskränkts till att flytta över konungens tidigare uppgifter till talmannen. Sådana frågor skjuts åt sidan tills vidare. Även om de båda huvudnyheterna i RF återverkar på alla led i regeringsbildningsproceduren, underlättas granskningen av både grundlagsregler och praxis om man betraktar förfarandet i kronologisk ordning.

Iögonenfallande är att en i huvudsak fast praxis redan har utvecklats för väsentliga avsnitt i proceduren. Det kan ligga en vinning i att dela in händelseförloppet efter sådana yttre konstitutionella kriterier och skilja mellan vad som har ett fast och vad som har ett flytande mönster. I stället för en lång rad enskilda led får man då tre huvudskeden i en regeringskris: initialskedet, förhandlingsskedet och slutskedet.

Initialskedet tar sin början med statsministerns ansökan om entledigande. Den inleder regeringskrisen i konstitutionell mening. I praktiken börjar den alltid tidigare, med en eller flera av de faktorer som har berörts i det förra kapitlet: med ett valutslag, med en kabinettsfråga, med en informell överenskommelse att inom kort upplösa en koalition, med en partiell ministerkris som övergår i en total etc. I allt väsentligt har detta förspel behandlats i det förra kapitlet. Det kommer emellertid in i resonemanget även här därför att tidsutdräkten för en regeringskris är en viktig fråga, som inte kan diskuteras utifrån strikt formella tidsangivelser. Allmänt kan man säga att en kris reellt börjar den dag då regeringen *de facto* förvandlas till en expeditonsministär för löpande ärenden. Då det sker *formellt* är man inne i vad som här kallas initialskedet. Detta är i sin tur avslutat med talmannens första samråd. För initialskedet föreligger i huvudsak en klar praxis men givetvis inte för det följande förhandlingsskedet. En klar praxis kan man åter tala om från den tidpunkt då talmannen inleder sina sista samråd. Därefter följs ett i huvudsak bestämt mönster fram till och med den konselj som avslutar regeringskrisen. Trots att en rad var för sig viktiga led går igenom på detta stadium synes det därför rationellt att tala om ett enda slutskede.

RF förutser att en regeringskris kan "spåra ur" i slutskedet. Tre gånger kan man då gå tillbaka in i ett nytt förhandlingsskede. Lyckas man inte fjärde gången, utmynnar slutskedet i ett extra val till riksdagen. Sådana

alternativ måste självfallet beaktas också här, men det är mest praktiskt att utgå från det normala skeendet.

Inledningen av en regeringskris är således alltid beroende av statsministern personligen. Som händelserna 1981 visade och som har berörts i det förra kapitlet kan det finnas skäl för statsministern att i förväg tänka på den expeditiönsregering som kommer att fungera – i sämsta fall under omkring tre månader med en valrörelse – sedan en formell kris väl har inletts. Detta är en helt ny fråga som har uppkommit genom RF och saknar motsvarighet i äldre tid. Vad som kan komma i fråga lär normalt inte vara att utse nya statsråd, som inom loppet av dagar eller rentav timmar entledigas av talmannen. I princip är detta dock möjligt och fullt förenligt med RF:s förarbeten.⁵⁰ Mera praktiskt är vad som hände 1981, nämligen att statsministern först entledigar vissa statsråd och fördelar deras arbetsuppgifter provisoriskt mellan de övriga innan han själv begär sitt entledigande.

Sedan statsministern väl har fattat sitt beslut att avgå iakttas för regeringskrisens initialske de en i huvudsak fast ritual. Statsministern uppsöker talmannen och överlämnar sin skriftliga avskedsansökan, som omfattar en enda mening. Talmannen, som är beredd på besöket och ärendet, beviljar entledigandet och överlämnar som formell bekräftelse ett skriftligt beslut. Detta har upprättats i förväg och innefattar även de övriga regeringsmedlemmarnas entledigande. Beslutet expedieras genom att sändas över till samtliga statsråd. Härefter inkallas partiledarna till samråd i ordning efter partiernas mandatantal i riksdagen, om inte rent praktiska skäl motiverar en annan ordning. Inträffar krisen efter ett val, beaktas partiernas storlek efter valet, och initialskedet är avslutat med dessa samråd. Har en kris uppkommit under löpande mandatperiod – eller i vart fall under pågående riksmöte – hålls också samråd med vice talmännen.

Endast ett par detaljer i detta förfarande förtjänar att tas upp. Först och främst bör det konstateras att ett beslut om entledigande inte kan återkallas av talmannen. Någon annan tolkning av RF synes inte möjlig. Detta kan i vissa besvärliga lägen vara en nackdel. Med hänsyn till möjligheten att besluta om misstroendeförklaring – som talmannen givetvis inte skulle förbise – är det svårt att se något bärande skäl för att utesluta nödlösningen att en regeringskris helt enkelt inställs, ett förfarande som ibland begagnas i andra länder. Den utvägen skulle kunna vara ändamålsenlig t.ex. då en minoritetsregering har ställt sina platser till förfogande efter ett val, enligt det synsätt som diskuterades i det förra kapitlet. Man kan t.ex. överväga den hypotetiska situationen att de borgerliga trepartiförhandlingarna inte hade gått i lås 1979. Ett återtagande av avskedsansökan skulle i en sådan

situation i realiteten innebära att regeringskrisen skjuts upp en tid till förmån för det ordinarie riksdags- och regeringsarbetets bedrivande.⁵¹

Talmannen kan inte vägra statsministern entledigande om han begär det.⁵² Det måste emellertid ligga inom ramen för hans befogenheter att uppmana statsministern att överväga sitt ställningstagande ytterligare. Talmannen kan förutse att en regeringskris blir svårlöst och utdragen eller möjligen av andra speciella skäl olycklig för tillfället. Det kan i sådana fall inte heller uteslutas att talmannen önskar samråda med partiledarna och vice talmännen innan han formellt tar ställning till en avskedsansökan. Även detta måste vara möjligt. Helt uteslutet är inte att i ett vanskligt parlamentariskt läge just talmannens auktoritet kan bidra till att undanröja konflikthanledningar. En förutsättning för sådana uppskov med talmannens beslut bör dock vara att inte statsministern bestämt påyrkar entledigande utan dröjsmål och omständigheterna är sådana att regeringen bör avgå enligt vedertagna parlamentariska principer.

Ett särskilt problem hänger samman med regeringsskifte i anslutning till val. Den nyvalda riksdagen samlas och väljer talman först 15 dagar efter den allmänna valdagen. Intill dess fungerar vid behov den gamla riksdagen och dess talman. Eftersom ett regeringsskifte förutsätter en omröstning som rimligen bör företas av den nyvalda riksdagen – även om naturligtvis den gamla riksdagen i nödfall kan uppfylla formalia med respekt för valutgången – blir alltid ett dröjsmål med över två veckor nödvändigt. Om de officiella regeringsförhandlingarna skall inledas först efter talmansvalet, blir tidsutdräkten ännu längre. Frågan blir alltså vilken arbetsfördelning som bör iakttas mellan den avgående talmannen och den nyvalde.

GB såg inget problem i detta.⁵³ Riksdagen skulle enligt dess förslag samlas på tolfte dagen efter valet. GB förutsatte att ett klart valutslag kunde leda till att regeringen begärde avsked ”redan någon vecka efter valet”. Ansökan borde då ges in till den gamla riksdagens talman, som skulle meddela beslut om statsministerns entledigande och därmed regeringens omvandling till expeditiönsminister. Med detta borde ”hans roll i regel vara utspelad”. De fortsatta förhandlingarna borde inledas först då den nya riksdagen hade valt talman, även om naturligtvis kontakter kunde förekomma mellan partierna. Den gamla riksdagens talman borde dock inte göras formellt obehörig, framhöll GB: ”Man kan tänka sig lägen där en snabb lösning av krisen är så angelägen att han måste kunna fungera trots att hans parlamentariska förankring är bristfällig.”

Regeringen och riksdagen anslöt sig till GB på denna punkt.⁵⁴ Möjligen kan man tala om en mindre nyansskillnad i propositionen. I allmänhet bör det, framhöll departementschefen, vara den nyvalde talmannen som leder

sonderingarna mellan partiernas företrädare. Liksom GB ansåg han emellertid att det inte borde vara uteslutet att den gamla riksdagens talman för tids vinnande medverkar i ett inledande skede. Konstitutionsutskottet uttalade sig inte om arbetsfördelningen mellan talmännen men framhöll, att det inte kunde "se någon avgörande nackdel med att en ny regering kan tillträda först omkring 20 dygn efter valet. Tvärtom måste det anses angeläget att partierna får viss tidsrymd till sitt förfogande för överläggningar."

Det förefaller som om man i förarbetena inte har riktigt hållit isär de olika frågor det här gäller. En sak är om man bör vänta bortåt tre veckor med ett regeringsskifte för att få det förankrat i riksdagen. En annan sak är om de officiella regeringsförhandlingarna skall anstå till efter talmansvalet, dvs. drygt två veckor. Skälen för det senare synes vara svaga oavsett hur man ser på det förra.

Proceduren för regeringsbildning enligt RF bygger på att man kan hysa förtroende för den som väljs till riksdagens talman. Förtroendet är visserligen inte obegränsat – omröstningen om ny statsminister är en garanti mot missbruk av ställningen – men det är grundläggande. Med detta rimmar det illa att låta nödvändiga regeringsförhandlingar vänta i drygt två veckor därför att talmannen har en bristfällig parlamentarisk förankring.⁵⁵ Det rimligaste bör vara att den avgående talmannen agerar så att en regeringskris blir så kort som möjligt. Detta har också skett i praxis. Statsministrarna har utan dröjsmål dragit konsekvenserna av valen, och talmannen har omedelbart satt i gång regeringsförhandlingarna. De första samråden har dock begränsats till information, och därutöver har talmannen uppmanat till ett skyndsamt agerande från de partiers sida som har varit aktuella för regeringsbildning. Det bör emellertid inte uteslutas att en ytterligare aktivitet kan vara motiverad i vissa lägen. Redan regeringskrisen 1979 väckte utbredd kritik på grund av den långa tidsutdräkten.

Det som här har kallats förhandlingsskedet kan givetvis vara helt oproblemiskt. Typexempel gav situationen 1982 då en socialdemokratisk enpartiregering var den självfallna lösningen. Även 1976 kunde den nyvalde talmannen begränsa sig till en omgång samråd, dvs. dessa markerade liksom 1982 inledningen till slutskedet. Både 1976 och 1982 kan alltså förhandlingsskedet beskrivas som en intern partiangelägenhet. Annorlunda var lägena både 1978, 1979 och 1981.

Den konstitutionella huvudfrågan under förhandlingsskedet gäller talmannens roll. Den betraktas här först fristående från frågan om principer för val av statsminister i olika lägen.

Grundlagsregleringen är obetydlig. RF föreskriver bara att talmannen skall kalla företrädare för varje partigrupp inom riksdagen till samråd och att han skall överlägga med vice talmännen. Grundlagen överensstämmer med GB:s förslag som i sin tur avvek från FU:s endast i den detaljen, att enligt FU inte varje partigrupp skulle behöva höras. GB framhöll på denna punkt att det i vissa lägen kan vara av betydelse, att upplysningar inhämtas inte bara från de större riksdagsgrupperna utan även från mindre grupper, men att samrådets omfattning givetvis kan anpassas efter behovet.⁵⁶ Med tanke på valsystemets fyraprocentsspärr synes GB:s ståndpunkt ganska självklar. Det parti som har lyckats komma över gränsen och fått minst 14 mandat kan onekligen ha betydelse för regeringsfrågan. Formellt kommer samrådsplikten enligt RF även att omfatta ett parti som endast får ett enstaka mandat enligt valsystemets tolvprocentregel. De jämna valutgångarna 1973 och 1979 visar att den konsekvensen inte är orimlig.

Samråd har hittills i praxis förekommit endast med partiledarna. GB uttalade att det bör vara varje grupps sak att utse sin eller sina företrädare och att gruppen borde anmäla denne eller dessa för talmannen på anmodan av honom. Det torde ligga i sakens natur att talmannen inte bara har att ta emot de företrädare grupperna utser utan också har rätt att själv ta initiativ och rentav påfordra överläggning med dem som han bedömer det vara nödvändigt att höra. Som GB framhöll måste dock hans huvudsakliga upplysningskälla vara företrädarna för partiernas riksdagsgrupper.

Ordningen för talmannens samråd har inte reglerats. GB menade att talmannen allmänt sett torde komma till resultat snabbast om han följer ordningen efter partiernas storlek. Någon ovillkorlig princip borde emellertid inte införas, och den skulle i vart fall inte kunna gälla annat än den första samrådsomgången, dvs. det som här har kallats initialskedet. Vid de tre tillfällen hittills då ytterligare samråd har varit nödvändiga, har talmannen som visats tillämpat vad man kan kalla en "blockprincip". De borgerliga partiledarna har inkallats i tur och ordning efter partiernas storlek, därefter den socialdemokratiska ledaren och sist vpk-ledaren. Under förhandlingsskedet 1979 inkallades rentav bara de borgerliga, givetvis därför att dessa hade det primära ansvaret för regeringsbildningen.

Det väsentliga är emellertid inte vilka personer talmannen samråder med och i vilken ordning det sker utan vad samrådets syftar till och går ut på i sak. Hithörande frågor är naturligtvis svåra att besvara konkret och precist, men de bör inte heller diskuteras i alltför allmänna ordalag. Grundläggande för resonemanget måste vara att det gäller de verkligt komplicerade och svårbedömbara situationerna. De normala eller i vart fall lätt förutsebara fallen har intresse närmast därför att den praxis som utvecklas

då kommer att åberopas om oförutsedda problemfall uppkommer längre fram.

GB sammanfattade⁵⁷ talmannens roll så att han skall "ta initiativet till regeringsförhandlingarna, leda dem och summera resultatet av dem genom att presentera ett förslag för riksdagen". GB uttalade vidare att "det finns skäl att antaga att talmannen som regel kommer att presentera riksdagen ett förslag först när han har fått sådana försäkringar från partiernas företrädare att han kan utgå från att hans förslag inte kommer att förkastas".

Departementschefen anslöt sig i propositionen⁵⁸ uttryckligen till GB:s bedömning och gjorde därutöver det uttalande om innebörden av riksdagens omröstning som har citerats förut: Den avser inte bara statsministerns person utan framför allt regeringens sammansättning och program i stort. "Det torde därför", fortsatte departementschefen, "kunna förutses att talmannen i praktiken inte kommer att lägga fram något förslag till statsminister för riksdagen förrän den tilltänkte statsministern kan ge besked angående sin regerings politiska karaktär". Om det blir fråga om en koalitionsregering "kan man vidare anta att de sonderingar som föregår talmannens förslag har lett till överenskommelse också om regeringens personsammansättning". Några uttalanden av betydelse i detta sammanhang gjordes inte av vare sig konstitutionsutskottet eller grundlagskommittén. Den till kommitténs betänkande fogade redogörelsen för samtal med förutvarande talmannen Henry Allard är emellertid av intresse.

Talmannen skall alltså inte bara ge förslag om statsminister utan förväntas också ha förankrat sitt förslag hos partigrupperna, så att han kan räkna med att det inte förkastas. Detta innebär i sin tur att han skall ha kännedom om den blivande regeringens sammansättning och program i stort. Skillnaden är högst väsentlig. Det kan vara uppenbart vem som i första hand måste komma i fråga som statsminister men oklart vilken regering han kan komma att bilda. Ett typexempel ger situationen 1978. Ola Ullsten var klart utpekad som statsminister, men två regeringsalternativ förelåg och det var tveksamt om det alternativ han själv föredrog skulle klara en omröstning. Enligt grundlagstexten kunde talmannen redan efter sin första samrådsomgång ha föreslagit Ullsten. De klara uttalanden i förarbetena uteslöt emellertid detta och gjorde komplicerade förhandlingar nödvändiga.⁵⁹

Talmannen har hittills haft för vana att tala med varje partiledare enskilt, om man bortser från det formella slutskedet 1979. Samtalen har enligt Henry Allard förts förtroligt, vilket har lett till att talmannen har fått förtroenden som han inte har kunnat vidarebefordra. Det har aldrig hänt

att samtalen har förts in på innehållet i den politik en eventuell regering skulle komma att föra. En sådan diskussion skulle enligt Allards bedömning i vart fall inte underlätta regeringsbildningen.

I vissa lägen kan samtalen få föras något längre än till förtroliga överläggningar om aktuella alternativ och pågående diskussioner mellan partierna. Det är klart, menar Allard, att talmannen kan uppmana olika partigrupper att diskutera vilka villkor de vill ställa upp för en regeringsbildning. Som exempel tar han fallet om socialdemokraterna 1978 hade beslutat att rösta nej till Ullsten. Talmannen kunde då antingen ha uppmanat de tre borgerliga partiledarna till en diskussion av villkoren för en regeringsbildning eller också ha anmodat Ullsten att diskutera socialdemokraternas villkor för att lägga ner sina röster. Emellertid skulle han "absolut inte ha gått in i någon sakdiskussion med partiledarna angående dessa villkor".

Med det sist citerade uttalandet har talmannen angett en princip som det finns starka skäl att försöka upprätthålla så länge det är möjligt. Talmannens objektivitet kan komma att ifrågasättas och förtroendet för honom att bli lidande, om han går in i sakpolitiska diskussioner. Man kan dock inte utesluta möjligheten att det kan uppkomma situationer, då det finns skäl att rucka på principen. I det föregående har pekats på möjligheten att talmannen i kraft av sin auktoritet och förtroendeställning skulle kunna medverka till att landet undgår en onödig och svårlöst regeringskris. Av samma skäl kan det tänkas att talmannen under en regeringskris hamnar i en situation där han i realiteten kan få göra tjänst som en politisk förlikningsman, kanske efter direkt vädjan av partierna. Dessa problem återkommer i det följande.

I sina kommentarer till 1978 års kris har Allard också antytt hur han hade tänkt sig fortsättningen, om socialdemokraterna hade sagt nej till Ullsten. De båda alternativ som nämndes i det föregående var bara exempel på hur talmannen kunde ha agerat. I praktiken hade Allard, framgår det på ett annat ställe i texten, avsett att ta upp nya samtal med de borgerliga partiledarna. Han skulle ha kallat dem till en gemensam överläggning, "och därvid hade han fått poängtera att de med hänsyn till den parlamentariska situationen borde ena sig om en statsministerkandidat". Om inte heller ett sådant initiativ hade lett till framgång, hade Allard fått meddela de borgerliga partiledarna "att han själv skulle kunna komma att bli tvungen att gå fram med ett förslag för att få ett slut på regeringskrisen".

Här antyds alltså tre möjliga led i förhandlingsskedet. Först kommer ett led med samråd, möjligen i flera omgångar, som syftar till att klarlägga – utöver vad som har kommit fram redan vid de första samråden, i

initialskedet – vilka regeringsalternativ som är tänkbara och hur de olika partierna ställer sig till dem.⁶⁰ Om inget alternativ visar sig vara utan vidare genomförbart, tar talmannen ett mera aktivt initiativ. I detta andra led går han partiledarna närmare in på livet. Han begär preciseringar av deras villkor för att acceptera olika lösningar. Han kan givetvis – som tycks ha varit avsett 1978 – efter ett gemensamt möte uppmana vissa partiledare att först på egen hand sköta erforderliga preciseringar och förhandlingar. I sista hand måste han emellertid kräva att själv få del av partiernas ståndpunkter i sak. Denna information kan nämligen vara avgörande för hans vidare agerande, även om han inte går in på någon sakdiskussion. Om partierna trots alla bemödanden inte kan visa på en lösning av krisen inom rimlig tid, nödgas talmannen lägga fram ett "eget" förslag för riksdagen. Detta tredje led torde få inskränkas till en samrådsomgång. Därefter inleds de sista samråd före förslagens framställande i kammaren som här hänförs till krisens slutskede.⁶¹

Noga studerad ger således Henry Allards framställning ett grundmönster för regeringsbildningsproceduren i komplicerade fall. Endast ett par kommentarer skall göras på detta stadium.

Det kan bli svårt för talmannen att undgå alla politiska sakdiskussioner innan han lägger fram ett "eget" förslag. Man får förutsätta att han med varje partiledare enskilt går igenom och för sig själv preciserar innebörden av partiets ståndpunkt. Steget är onekligen inte långt till förtroliga sakresonemang. Man bör erinra sig GB:s påpekande, att flera alternativ kan vara parlamentariskt godtagbara och att valet mellan dem ytterst blir ett val av program. I en komplicerad situation kan talmannen tvingas att välja mellan olika program för att föra en regeringskris framåt mot sin lösning.

Talmannens roll är både större och mindre än konungens roll före RF. Den är mindre genom att han inte kan förordna statsminister på egen hand utan har att lägga fram förslag för riksdagen. Den är större genom att han inte kan avbördas sig det personliga ansvaret på samma sätt som konungen kunde, genom att ge ett sonderingsuppdrag eller ett regeringsbildningsuppdrag och sedan acceptera resultatet. Fallen Ekman 1930 och Pehrsson i Bramstorp 1936 pekar på att konungen hade kunnat bli av med krisen 1978 genom att på ett tidigt stadium ge Ullsten uppdrag att bilda regering "med stark parlamentarisk bas" och sedan godta att resultatet blev en ren folkpartiregering. För talmannen var saken inte så enkel fastän hans makt var mindre, men resultatet blev alltså detsamma.⁶²

Då talmannen finner tiden vara inne för att lägga fram ett förslag till ny

statsminister för riksdagen, börjar det som här har kallats slutskedet av en regeringskris. Från eventualiteten, att det inte blir något slut utan i stället nya förhandlingar och ett nytt förslag, bortses tills vidare.

Talmannen håller på detta stadium en ny fullständig omgång av samråd, med alla partiledare och med vice talmännen. Dessa samråd har hittills varje gång varit mycket korta och formella. De följs samma dag av att talmannen muntligen framför sitt förslag i kammaren där det bordläggs. Efter en ytterligare bordläggning prövar riksdagen förslaget genom omröstning. Gruppledaren för varje parti som inte avses gå in i den nya regeringen avger en röstförklaring på riksdagsgruppens vägnar, men inga andra inlägg förekommer. Om förslaget inte förkastas, utfärdar talmannen samma dag ett förordnande för den nye statsministern. Någon dag senare tillkännager denne i kammaren den nya regeringens sammansättning samt läser upp regeringsförklaringen. Inte heller då förekommer någon debatt. Efter någon timme, då regeringen har mött företrädare för massmedierna m.m., beger sig talmannen och regeringen till slottet där konselj hålls inför konungen. Därmed har den nya regeringen trätt till och den gamla upphört.

Någon helt fast ordning för talmannens samråd har inte lagts fast i praxis. Som normalt lär kunna anses att vice talmännen kommer sist och att partiledarna hörs i ordning efter partiernas mandatantal, möjligen med undantaget att den tilltänkte statsministern tas sist.⁶³

Om vice talmännens roll bör tilläggas att de brukar hållas informerade även under förhandlingsskedet – om något sådant i egentlig mening förekommer – men att de har en närmast formell funktion.⁶⁴ De har knappast någonting att tillföra som deras partiledare inte redan har framfört, och de förtroliga informationer som talmannen kan ha fått av partiledarna kan han inte föra vidare. Om emellertid talmannen skulle felbedöma den parlamentariska situationen eller mot förmodan missbruka sin ställning, har vice talmännen en möjlighet att påverka handläggningen. Deras roll i proceduren kan således ses främst som en garanti för korrekthet. I besvärliga lägen kan de också tänkas utgöra ett stöd för talmannen. Den synpunkten återkommer i det följande.

Beträffande bordläggningsförfarande och debatt har en bestämd praxis iakttagits hittills. Man kan naturligtvis inte förutsäga om den kommer att hålla även i en oviss situation, t.ex. där talmannen har nödgats gå fram med ett " eget " förslag utan klara förhandsuttalanden av partiledarna. Man kan dock erinra om den osäkerhet som rådde in i det sista 1981, då förslaget gick igenom på grund av avsiktlig frånvaro. Det ligger naturligtvis ett värde i att iaktta ett bestämt yttre mönster även i en komplicerad situation.

Inga formella hinder föreligger mot debatt, vare sig vid bordläggning eller före omröstningen. Tvärtom framhöll GB särskilt att varje ledamot borde kunna framföra sin åsikt före omröstningen.⁶⁵

Omröstningen gäller formellt endast talmannens förslag till ny statsminister, och detta är godkänt om inte en absolut majoritet, dvs. minst 175 ledamöter, röstar nej. Som redan har påpekats betyder omröstningen i praktiken mera. Vid de fyra senaste regeringskriserna har talmannen till sitt namnförslag fogat en upplysning om den partimässiga sammansättningen av den regering som hans kandidat har avsett att bilda om förslaget blivit godtaget. Henry Allard har i efterhand förklarat att han betraktar det som ett förbiseende att någon sådan upplysning inte lämnades också 1976. Huruvida talmannen kommer att följa denna praxis om han får gå fram med ett "eget" förslag, utan klar förankring i förväg, får i vart fall anses osäkert.

Huvudproblemet inte bara i detta skede utan under hela regeringsbildningsproceduren är naturligtvis omröstningen i riksdagen. Det har visats att den tillkom som ett led i kompromissen om statschefens ställning. Dess av GB angivna syfte är att skapa en garanti mot att en regering tillträder i strid med riksdagsmajoritetens vilja och får möjlighet att genom beslut om extra val utsläcka riksdagsledamöternas mandat. Att en sådan garanti ges i grundlagen är i hög grad rimligt, då denna skall bygga på parlamentarismen och ge uttryck för att riksdagen har en dominerande roll i statsskicket. Visserligen innebär ett val alltid att folket får det avgörande ordet och kan därför försvaras med hänvisning till folksuveränitetens princip. Emellertid är ett beslut om extra val så ingripande, att det inte bör få fattas av en regering vars parlamentariska legitimitet kan sättas i fråga. Särskilt måste detta gälla med den restriktiva syn på extravalsinstitutet som har kommit fram i författningsarbetet.⁶⁶

Själva syftet med omröstningsregeln måste alltså godtas. Det kan emellertid, som påpekades redan i Svea hovrätts remissyttrande över GB:s förslag, likaväl uppnås genom att man begränsar en nytillträdd regerings befogenhet att förordna om extra val. Hur en sådan regel kan utformas är en fråga som hör hemma i nästa kapitel. Här skall bara tilläggas att det säkert är tekniskt möjligt att införa även andra garantier mot maktmissbruk, om sådana skulle anses önskvärda.

Utöver det skäl som nu har behandlats har ingenting anförts i förarbetena till RF som motiv för omröstningsregeln, om man inte beaktar allmänna uttalanden om att regeringsbildningsproceduren bör förankras i riksdagen, att det är naturligt att riksdagen får sista ordet etc. Sådana synpunkter måste rimligen anses tillgodosedda genom talmannens centrala roll och det samrådsförfarande som har föreskrivits.

Oavsett vad som har sagts i förarbetena får man naturligtvis överväga om omröstningsförfarandet är förenat med fördelar eller nackdelar. Som den avgörande skillnaden mot tidigare förhållanden får man då först konstatera, att RF tvingar fram ett både offentligt och officiellt ställningstagande av varje parti i riksdagen vid varje skifte på statsministerposten och att varje parti har i princip samma roll och ansvar. Tidigare kunde de partier hålla sig passivt i bakgrunden, som inte var aktuella som regeringspartier enligt vedertagna parlamentariska spelregler. Man kan uttrycka detta så att det enligt RF inte finns samma koppling som tidigare mellan regeringsansvar och parlamentariskt ansvar.

RF:s regler bygger på att det är en väsentlig skillnad mellan att rösta nej och att avstå från att rösta. Inte ens ett parti som avser att driva en bestämd oppositionspolitik skall behöva rösta nej utan skall kunna avstå från att delta i omröstningen vid regeringens tillkomst. Ställningstagandet innebär ingen bundenhet utan enbart ett konstaterande att den av talmannen föreslagna lösningen är godtagbar från parlamentarisk synpunkt.

Ett sådant resonemang svarar dock knappast mot den politiska verkligheten. Det strider dessutom mot andra uttalanden i förarbetena till RF. Man måste hålla fast vid att det bara är de svåra och oklara fallen som är av intresse. De andra kan – liksom tidigare – lösas utan några skrivna regler alls. Som både FU och, framför allt, GB utvecklade⁶⁷ finns det lägen där man inte kan tala om en viss lösning av regeringsfrågan som den parlamentariskt riktiga. Flera alternativ kan tänkas och valet mellan dem kan i realiteten bli ett val mellan olika program. Det enda kriteriet på om lösningen har blivit riktig är i själva verket om regeringen visar sig kunna fungera, vilket i sin tur beror på hur den agerar och hur riksdagen bemöter den. Konsekvensen blir att ett avstående från att rösta utgör en klar och kanske i praktiken avgörande politisk markering om det finns alternativ att välja mellan. Typexempel ger regeringsbildningarna 1978 och 1981 som bestämdes av partier som inte skulle ta regeringsansvar själva. Om det å andra sidan inte finns mer än ett alternativ är omröstningsförfarandet onödigt.⁶⁸

Av reglernas konstruktion följer alltså att de lätt kan leda till låsningar i just de enda lägen då de kan anses ha någon saklig funktion att fylla. En liknande, egenartad låsningseffekt påvisades i det förra kapitlet i anslutning till momsstriden 1982. Riksdagen kan få finna sig i att en regering sitter kvar trots allvarliga voteringsnederlag, liksom regeringen i brist på sedvanliga parlamentariska maktmedel kan tvingas till väsentliga avsteg från sin politik.

En annan konsekvens är att en statsminister kan godkännas med flera

nej-röster än ja-röster. Detta kan onekligen ge ett egendomligt intryck men har redan inträffat tre gånger: 1978, 1979 och 1981. Endast vid de politiska systemskiftena 1976 och 1982 uppnåddes flertal för ja. Naturligtvis kan man försvara denna ordning med att det inte är fråga om någon "positiv parlamentarism" genom en förtroendeomröstning utan endast om att RF föreskriver en slags omröstning om misstroendeförklaring i förväg. Argumentationen har dock ett drag av spetsfundighet, något som för övrigt markeras av att t.o.m. grundlagspropositionen⁶⁹ har råkat använda ordet "förtroendeomröstningen".

Det måste också anses otillfredsställande att en ny grundlag innehåller regler – dessutom på en verkligt central punkt – som för att fungera förutsätter att de inte tillämpas enligt normal ordning. En grundläggande princip är att samtliga ledamöter av riksdagen företräder folket och fattar beslut som dess ombud. Det kan därför framstå som stötande att ett av de viktigaste beslut som riksdagen har att fatta kommer till stånd genom att i bästa fall (1982) bortåt hälften av ledamöterna och i andra fall (1978) den överväldigande majoriteten avstår från att rösta och att det rentav kan inträffa (1981) att beslutet blir beroende av att vissa ledamöter har avsiktligt hållit sig borta från omröstningen.⁷⁰ Man kommer inte ifrån problemen genom att hänvisa partierna till att klara ut dem i praxis. Det kan vara ett farligt prejudikat att lägga fast en praxis enligt vilken den vanliga beslutsordningen inte iakttas. Som senast momsstriden 1982 visade kan det vålla problem redan att fylla ut RF med oskrivna principer.⁷¹

Från praktisk synpunkt har man vidare att tänka på de fall då statsministern dör (1946) eller avgår av rent personliga skäl (1925, 1969). Särskilt bör man beakta situationen att ett skifte på statsministerposten blir nödvändigt då riksdagen inte är samlad (1932, 1969). Då man vid den partiella författningsreformen införde regeln, att hela regeringen skall entledigas då statsministern avgår, hade man ingen tanke på det komplicerade förfarande som sedermera har införts. I propositionen framhölls sålunda uttryckligen⁷²:

Motivet för den nya regeln är att den nye statsministern skall ha helt fria händer i valet av medarbetare. Avsikten är däremot inte att introducera en ny parlamentarisk praxis, enligt vilken statsministerns avgång alltid blir inledning till en regeringskris, där valet av ny statsminister står helt öppet och kräver överläggningar från konungens sida med företrädare för olika meningsriktningar inom riksdagen. Om statsministern avgår av personliga skäl eller annars under sådana omständigheter att hans avgång inte är uttryck för att det eller de partier som har regeringsansvar vill dra sig tillbaka från regeringsställningen, bör regeringspartiet eller -partierna omgående kunna få uppdraget att utse den person som de vill att konungen skall utnämna till ny statsminister.

Vid den totala författningsreformen diskuterade man endast om talmannen borde åläggas ett fullständigt samrådsförfarande även då statsministern avgår av personliga skäl. Man kom fram till att det borde ske, därför att det kan göras olika bedömningar om personliga eller politiska skäl har varit bestämmande.⁷³ Däremot redovisades inga överväganden om vad en ny omröstning skulle innebära i ett känsligt parlamentariskt läge med minoritetsregering och inte heller situationen då en statsminister drar sig tillbaka under riksdagens sessionsuppehåll. Med en blick på skiftet Ekman–Hamrin i början av valrörelsen 1932 kan man t.ex. fundera över det hypotetiska fallet att Thorbjörn Fälldin hade dragit sig tillbaka vid centerpartiets riksstämma i juni 1982.

Väsentligast är emellertid hur omröstningsförfarandet påverkar regeringsbildningen. Fortfarande gäller det bara de svåra lägen, då en minoritetsregering av något slag måste bli lösningen. Det blir då inte frågan om att få fram den starkaste regeringen eller den som kan antas ha de bästa förutsättningarna att styra landet i samarbete med riksdagen. Vilken det skulle vara har partierna säkert olika åsikter om. Det avgörande blir i stället vilken hållning partierna kommer att inta i omröstningen om talmannens förslag. Den skillnaden kan vara högst väsentlig i ett läge av partisplittring och starka motsättningar. Något parti måste – som socialdemokraterna 1978 och moderaterna 1981 – godta en från dess synpunkt föga tilltalande andrahandslösning. En svag regering kan då vara lättare att tolerera än en stark. Att ett parti mycket väl skulle kunna regera i det aktuella läget – eventuellt med nyvalshot – kan vara ett avgörande skäl för att hindra att det får regeringsmakten. Den naturligaste parlamentariska lösningen kan visa sig politiskt omöjlig att förverkliga osv. Det är inte bara orealistiskt utan också principiellt fel att avvisa sådana påståenden: De är i själva verket en konsekvens av att RF lägger ett ansvar för regeringsbildningen – i vissa fall rentav ett avgörande ansvar – på partier som inte skall ingå i regeringen, kanske tvärtom har som enda och fullt legitima intresse att vinna framgång i ett nära förestående val. Härigenom kan omröstningsförfarandet ge svagare lösningar än som är önskvärt och vara till skada för både riksdagen och regeringsmakten.⁷⁴

Det är lämpligt att på denna punkt återknyta till vad som har sagts tidigare om talmannens roll. Två tillägg kan göras. Till en början måste talmannen tillerkännas befogenhet att med kraft verka för att låsningar och blockeringar undanröjs. I stället för att känna sig tvingad att på eget ansvar lägga fram oförankrade förslag och i sämsta fall riskera ett extra val, måste han

t.ex. ha rätt att påfordra att ett parti tar sin ståndpunkt under förnyat övervägande. Eventuellt kan vice talmännen i en fastlåst situation få en reell betydelse genom att ge talmannen sitt stöd för att t.ex. kräva att en riksdagsgrupp inkallas till ett nytt möte.

Vidare kan man konstatera att talmannen, fastän han inte har samma ställning som konungen hade tidigare, ändå måste kunna agera med större kraft än den utanför politiken stående statschefen visade tidigare och skulle vara benägen att utveckla idag. I RF:s anda ligger att talmannen i en svår situation, då en regeringskris "spårar ur", inte drar sig tillbaka och blir endast expeditör av förslag till riksdagen.

Det nämndes tidigare att man i förarbetena till RF diskuterade möjligheterna att i RF eller i motivuttalanden ange principer för hur talmannen bör träffa sitt val av ny statsminister. Det talades om handlingsmönster för hur talmannen bör gå till väga för att hans val av statsminister skall komma att falla på "den som vid varje tillfälle kan påräkna det bredaste parlamentariska underlaget".⁷⁵ Man kan tolka detta så att talmannen bör eftersträva en så stark parlamentarisk bas som möjligt. Oavsett vilken vikt man fäster vid ett uttalande som det citerade, finns det anledning att tänka på konungens traditionella strävan efter så breda lösningar som möjligt. Särskilt tydligt kom denna strävan till uttryck 1957.

I och för sig torde det ligga i sakens natur att talmannen är benägen för lösningar som ger ett säkert parlamentariskt underlag. Som redan 1978 års kris gjorde klart verkar han dock inte aktivt i denna riktning utan strävar i det längsta att hålla sig utanför procedurens politiska sida och accepterar i stället den lösning som partierna kan finna. Talmannen försökte inte påverka folkpartiet att bilda en koalitionsregering med moderaterna. Så länge det fanns en utsikt att socialdemokraterna skulle avstå från att rösta nej till en folkpartiregering, måste detta alternativ ligga närmare till hands för talmannen än en bredare lösning med moderaterna vilken drog upp större partipolitiska motsättningar. Här framkommer alltså en klar skillnad mot tidigare ordning.

Det är knappast möjligt att redan nu tala om några handlingsmönster som har utvecklats under RF. Lösningarna 1976, 1979 och 1982 följde bara valutslagen, och kriserna 1978 och 1981 ger ett för litet studiematerial. Endast två förhållanden förtjänar att anmärkas. För det första gav redan krisen 1978 en antydan om att det viktigaste kan vara, inte hur stort underlag regeringen får utan hur stark oppositionen blir. För det andra har ett blocktänkande kommit till uttryck som saknar varje motsvarighet i äldre tid. Detta har dock inte med RF att göra. Om RF kan sägas gynna blockuppdelning eller inte är en bedömningsfråga som lämnas åt sidan här.

En speciell fråga gäller hur talmannens handlande bör påverkas av att krav på nyval förs fram till honom under samråden.⁷⁶ Ibland kan, som redan situationerna 1978 och 1981 visade, valet stå mellan olika minoritetsregeringar av vilka någon skulle vara benägen för ett extra val.

Skall talmannen låta ett nyvalskrav påverka sitt val av regeringsbildare? Bör han diskutera frågan närmare med partiledarna eller i vart fall med en partiledare som kan vara aktuell som ny statsminister? Goda skäl finns för jakande svar på båda frågorna. Extra val måste betraktas som en dålig lösning från riksdagens synpunkt. Detta gäller oavsett hur stort sakligt fog som kan förebäras, något som meningarna vanligen är delade om. Som riksdagens främste företrädare måste därför talmannen eftersträva en lösning utan extra val. Detta ligger också i linje med att RF anvisar extra val som en sista nödutväg, om fyra förslag av talmannen förkastas. Det måste därför anses ha legat klart inom hans befogenheter att t.ex. 1981 framhålla för Olof Palme att nyval inte var önskvärt. Detta hade dock inte blivit aktuellt förrän ett första förslag om Thorbjörn Fälldin som statsminister hade förkastats. Det skulle vidare inte heller ha kunnat anses fel om ett vidhållande av det socialdemokratiska nyvalskravet i ett sådant läge hade föranlett talmannen att söka ännu en borgerlig kandidat.

Det kan vara av intresse att se på 1981 års regeringskris utifrån de principer för regeringsbildningen som gällde före RF. Under det första skedet efter 1917 var huvudfrågan, om situationen klart utpekade någon som ny statsminister. Det var inte fallet 1981. På det sättet skiljer sig den krisen från alla tidigare. Under förhållandena i äldre tid hade Olof Palme varit självklar, men 1981 hade den skarpa blockuppdelningen tillkommit samt socialdemokraternas nyvalskrav. Thorbjörn Fälldin som ledare för en mittenregering var det enda realistiska alternativet. Den avgörande betydelse som man tillmätte valutslagen gör det dock minst sagt tveksamt om konungen skulle ännu en gång ha gett ett uppdrag att bilda regering till ledaren för det parti som förlorat mest i det senaste valet. En socialdemokratisk regeringsbildning utan omedelbart nyval förefaller ha legat närmast till hands, därefter en mittenregering med stöd av moderaterna.

Det mera precisa handlingsmönstret 1957 bör ha lett till att konungen först hade i tur och ordning sorterat bort en samlingsregering, en trepartiregering av parterna i skatteuppgörelsen samt en ny borgerlig trepartiregering. Härefter skulle valet ha stått mellan en socialdemokratisk regering, som hade behövt stöd av vpk och en borgerlig röst i riksdagen, och en mittenregering med försäkran om moderat stöd. Slutsatserna blir

desamma som nyss, vilket är naturligt eftersom 1957 endast markerade en från formell synpunkt mera välregisserad procedur. Skälen för en socialdemokratisk regeringsbildning synes dock ha varit något starkare, och konungens benägenhet att säga nej till ett nyval hade säkert varit mindre.⁷⁷

Läget 1971–74, då reglerna om misstroendeförklaring fanns men inte de om regeringsbildningen, kan bedömas på följande sätt. Att regeringen Fälldin hade drivits bort med hot om misstroendeförklaring lär ha gjort det ofrånkomligt att se Palme och inte Fälldin som första alternativ. Om de borgerliga partiledarna genast hade förklarat sig eniga om att yrka misstroendeförklaring mot Palme, måste moderaterna ge besked huruvida de fortfarande vidhöll samma attityd mot en mittenregering. I ett läge med nyval som synbarligen oundvikligt slut oavsett regeringsalternativ är det svårt att se hur konungen kunde ha underlåtit att utse en socialdemokratisk regering. Det är vidare föga sannolikt att han skulle ha accepterat att i flera dagar stå i centrum för en partipolitisk konflikt, där ena halvan av riksdagen yrkade nyval och den andra ägnade sig åt brevskrivning m.m.

En väsentlig nyhet vid 1981 års regeringskris var blockfixeringen. Trots det jämna läget i riksdagen och trots den i dramatiska former demonstrerade, förnyade uppsplittringen av det borgerliga blocket var talmannen helt inriktad på att i första hand försöka få till stånd en fjärde borgerlig regering. Det är meningslöst att fördjupa sig i ett resonemang om orsakerna, men det kan knappast råda någon tvekan om att omröstningsreglerna bidrog och att talmannen iakttog försiktighet med hänsyn till sin förtroendeställning över partigränserna.

Om situationen då riksdagen förkastar talmannens förslag behöver endast en kommentar göras ytterligare. RF föreskriver att förfarandet skall upprepas tre gånger till men avbrytas, om fyra förslag har underkänts, och återupptas först efter ett extra val. Henry Allard har i sitt samtal med grundlagskommittén nämnt, att han har varit inne på tanken att det är onödigt med så många som fyra förslag. I ett sådant krisläge "har talmannen ansträngt sig till det yttersta för att få fram ett förslag som kan godkännas av riksdagen". Misslyckas han "torde det räcka med förslagsvis två omröstningar innan det automatiskt blir extra val".

Det ligger onekligen mycket i den anförda synpunkten. En begränsad invändning kan dock göras så länge den nuvarande blockindelningen kvarstår med samma skärpa som under de senaste åren. Om det är borgerlig majoritet i riksdagen, är det naturligt att talmannen – som skedde 1981 – i första omgången inriktar sig på ett borgerligt namn, fastän detta inte helt svarar mot mönstret i äldre tid. Förkastas det första förslaget är det emellertid svårt att se hur talmannens val i nästa omgång skulle kunna

undgå att falla på det största partiets ledare. Blockuppdelningen är ju då demonstrativt upplöst. Men om blocken samlas igen vid den andra voteringen, kan en tredje chans vara befogad. Ett typexempel ger situationen 1981. Den borgerliga majoriteten var ett mandat. I vart fall om socialdemokraterna hade avstått från sitt krav på omedelbart nyval måste Olof Palme ha varit självklar som talmannens andra förslag, om ingenting oförutsett hade inträffat. Om då de borgerliga partierna hade enats om nej, hade det varit rimligt med ett tredje försök men knappast med ett fjärde.⁷⁸

Som det normala får emellertid anses att talmannen endast lägger fram ett förslag och att detta inte förkastas av riksdagen. Det vidare förfarandet efter omröstningen följer ett noga fastlagt mönster och behöver endast kommenteras på några få punkter. Talmannen utfärdar som redan sagts genast ett förordnande för den nye statsministern. Det måste emellertid uppmärksammas att denne inte tillträder ämbetet förrän i samband med regeringsskifteskonseljen, fastän detta inte kommer till uttryck i själva förordnandet. Man noterar också att riksdagsprotokollen talar om "statsministern" redan i samband med föredragningen av regeringsförklaringen m.m. Under en kort tid – hittills längst 1978, fem dagar – har landet alltså två regeringschefer, en som uppehåller befattningen fram till konseljen och en ordinarie som tar över då. Det kan tilläggas att ingenting hindrar den som har godtagits av riksdagen som statsminister att sedermera avböja uppdraget, t.ex. därför att omröstningen utföll sämre än väntat eller därför att regeringens sammansättning har mött problem. Skulle detta inträffa finns fortfarande möjlighet till fullt antal omröstningar, eftersom ju talmannens förslag inte har förkastats av riksdagen, vilket är det avgörande enligt RF 6:3.

RF:s förarbeten diskuterar särskilt, huruvida ministerlista och regeringsförklaring bör krävas före omröstningen, men stannar vid nekande svar. Det är tillräckligt att huvuddragen är klara. Frågorna aktualiserades inom grundlagskommittén av vpk-ledamoten, som förordade bestämmelser om att omröstningen i riksdagen skall gälla även regeringens sammansättning och program i stort.

En principiell fråga rörande tillämpningen av omröstningsreglerna skall slutligen beröras. Det kan onekligen anföras skäl för att en ny regeringsbildningsprocedur bör genomföras då en viktigare förändring inträffar i fråga om regeringens sammansättning eller underlag. Om ett koalitionsparti lämnar regeringen – som skedde 1981 – kan det sägas följa av RF:s anda att regeringsfrågan bör omprövas. Riksdagen har inte godkänt det parlamentariska alternativ som statsministern därefter företräder. Samma

resonemang kan föras då en regering breddas, i vart fall om den inte därmed kommer att företräda en riksdagsmajoritet. Vidare kan man hävda att regeringsfrågan bör omprövas efter ett val, om inte den sittande regeringen har nått majoritet eller åtminstone stärkt sin ställning. Här kan man hänvisa till ministären Ullstens avgång, som svarade mot mönstret i äldre tid.

Emellertid får principiella resonemang vägas mot praktiskt politiska faktorer. Riksdagen och partierna har frihet att etablera en ändamålsenlig praxis. Det har framgått av det föregående att det finns goda skäl att iakttä försiktighet. Komplicerade situationer bör inte drivas fram i onödan. Även om de alltid blir lösta på något sätt förr eller senare, har man parlamentarismens anseende och regeringsmakten att tänka på. Detta talar för en restriktiv tillämpning av RF 6:2–4. Reglerna om misstroendeförklaring ger en garanti för att en regering inte kan fortsätta om riksdagsmajoriteten vill bli av med den.⁷⁹

Regeringens närmare organisation behöver inte behandlas ytterligare här. Det bör endast anmärkas att regeringsbildningen hösten 1982 innebär ett fullföljande av den tanke på att stärka regeringschefens ställning som har varit genomgående i hela författningsarbetet.⁸⁰

Den regeringsförklaring, som en ny statsminister avger inför riksdagen innan regeringen tillträder, är ett dokument av central politisk betydelse. Det har dock inte alltid varit fallet under den parlamentariska tiden och varken RF eller RO innehåller någonting om detta led i proceduren. RF ålägger endast (6:4) en ny statsminister att så snart det kan ske anmäla de utsedda statsråden för riksdagen. RO föreskriver (1:6) att statsministern skall avge en regeringsförklaring vid det sammanträde med riksdagen då ett lagtima riksmöte öppnas. Det är fråga om dels en utveckling i parlamentarisk praxis, dels vissa ceremoniella förändringar som hänger samman med statschefens ändrade ställning enligt RF.

Tidigare hade det trontal, som konungen läste upp vid öppnandet av en ny riksdag, innehållit regeringens programförklaring för det kommande arbetsåret. Vid sidan härav blev det under den parlamentariska tiden praxis att statsministern i samband med en ny regerings tillträde avgav en särskild politisk deklaration till statsrådsprotokollet. Någon sådan förekom däremot inte i de fall då endast en ny statsminister men inte en ny regering tillträdde. Däremot avgav statsministern en särskild regeringsförklaring 1951 i anslutning till att den socialdemokratiska regeringen breddades med företrädare för bondeförbundet. Även i vissa andra sammanhang inträffade det att statsministern gjorde en allmänpolitisk deklaration till statsråds

protokollet. I det föregående har t.ex. nämnts att Ernst Trygger på detta sätt motiverade regeringens kvarstående efter försvarsfrågans fall 1924.

Programförklaringen vid en ny regerings tillträde har utvecklats från mera allmänna och kortfattade avsiktsdeklarationer till omfångs- och detaljrika dokument. Motpolerna är Arvid Lindman 1928 och Thorbjörn Fälldin 1979, med texter svarande mot mindre än en halv resp. mera än nio trycksidor i riksdagsprotokollet. Det kan vara av intresse att se något på hur praxis har utvecklats.⁸¹

Som den första egentliga regeringsförklaringen brukar man se den som avgavs av Nils Edén 1917. Ser man längre tillbaka i tiden finner man att konungen någon gång själv fann anledning att göra ett uttalande till protokollet, t.ex. 1906 då Arvid Lindman avlöste Karl Staaff. Han preciserade då – för andra gången – sina motiv för att avböja den avgående ministärens nyvalskrav. Då ”borggårdsministären” tog över efter Karl Staaff 1914 noterar man i stället den första ansatsen till en programförklaring i riksdagen genom den nye statsministern Hjalmar Hammar-skjöld.⁸² Hans efterträdare, Carl Swartz, blev i mars 1917 den förste statsministern som vid ämbetstillträdet gjorde en förklaring till statsrådsprotokollet. I ett kort anförande deklarerade han att den nya ministärens främsta uppgift var ”att obrottsligt fullfölja den konsekventa och opartiska neutralitetspolitik” som dittills hade förts samt tillfogade några ord om det utrikespolitiska läget och vissa aktuella handelspolitiska frågor.

Nils Edéns regeringsförklaring markerar redan i inledningen att en ny ordning har genomförts. Statsministern anholder ”att i korthet få angiva några huvudsakliga grundsatser” som han och hans kolleger ämnar ”såsom ledamöter av statsrådet fullfölja”. Därefter följer två längre stycken om utrikes- och handelspolitiken och om kristidens allmänna problem. Man fäster sig vid det på socialdemokratiskt yrkande intagna löftet att efter krigets slut ta upp frågan om försvarets utformning ”till ingående prövning”. I ett tredje stycke understryks ”nödvändigheten av att genom en klart demokratisk politik på samhällslivets alla områden söka samla alla krafter i gemensamt arbete för folkets väl”. En rad angelägna författningsreformer anges, och i en slutmening förklarar statsministern att regeringen ämnar ”ofördröjligen upptaga arbetet” med dessa frågor.

Hjalmar Branting avgav i mars 1920 en något utförligare regeringsförklaring då den första socialdemokratiska ministären tillträdde. Vad man främst fäster sig vid är den långa ingressen om bakgrunden, där även Nils Edéns avböjande att bilda regering nämns, samt den modesta syn på den nya regeringens uppgift som kommer till uttryck, med kommunalskattefrågan och det nära förestående valet ställda i förgrunden. Regeringen

tillträder "icke i förväntan på omedelbara åtgärder till förverkligande av dess program för samhällets omdaning" utan för att söka genomföra en kommunalskattereform. Även bostadsfrågan tas upp liksom utrikes- och handelspoliiken, och avslutningsvis signaleras att vissa förberedande utredningar skall tillsättas bl.a. för socialiseringsfrågan.

De närmast följande regeringsförklaringarna anslöt sig till detta mönster. Louis De Geer betonade främst kontinuiteten i handläggningen av Ålandsfrågan samt slutade med att förutskicka nyval hösten 1921 och ett nytt försök att bilda "en regering på parlamentarisk grund". Brantings andra regeringsförklaring framstår i efterhand som den mest välformulerade under hela tiden efter 1917. I breda drag skisseras samhällsproblemen och regeringens allmänna inriktning. Avslutningsvis sägs att regeringen är på det klara med sin minoritetsställning men självfallet kommer att "söka föra en politik i närmaste överensstämmelse med de allmänna riktlinjer, vilka valutgången anvisat som de inom svensk demokrati bärande" och uttrycker en förhoppning om att kunna ta ytterligare steg i fråga om sociala reformer. Ernst Trygger redovisade inledningsvis sina ansträngningar att få till stånd en bredare politisk samling. Tanken på en borgerlig koalition nämns här för första gången. Den regering som nu har fått bildas vill "inför Sveriges folk uttala den önskan, att den måtte få njuta förmånen att bedömas efter sitt uppsåt och sina gärningar. Det helas väl, ej något partis särskilda fördelar, blir normen för regeringens verksamhet." Den enda sakfråga som nämns är försvarsfrågan. Brantings tredje regeringsförklaring är väsentligt kortare än den andra. Även den framhåller försvarsfrågan. I ett avslutande stycke uttalas att "i fråga om det sociala reformarbete som tiden kräver äro anvisningarna genom valet inte lika bestämt utformade som i försvarsfrågan". Läget sägs vara ungefär detsamma som då den första socialdemokratiska regeringen tillträdde. Man vill "med all kraft fullfölja" det reformarbete som har inletts.

Märkligt nog är det Carl Gustaf Ekmans "vågmästarregering" som med sin regeringsförklaring först påminner om en senare tids mönster. Utöver ingress och slutord tar den i tolv särskilda stycken upp väsentliga områden som regeringen kommer att ägna särskild uppmärksamhet enligt angivna grundsatser. Ingen anknytning görs till det parlamentariska läget, bakgrunden till regeringens tillkomst etc. utöver att "den fråga som närmast föranlett regeringsskiftet" behandlas först av de olika sakfrågorna. Av helt annan karaktär är Arvid Lindmans regeringsförklaring 1928: två allmänt hållna stycken och en slutmening med hopp om "stöd av alla dem som gillar våra syften och tro på vår ärliga vilja att förverkliga dem". Ekman 1930 är mindre "modern" än fyra år tidigare men dock mera konkret än

Lindman. Han avslutar med att notera, att försöken att enligt konungens önskan ”samla åtminstone några partier till samverkan inom regeringen” har misslyckats, samt uttalar förhoppningen att regeringens begränsade parlamentariska underlag inte skall hindra att den får ett bredare stöd.

Regeringsförklaringarna 1932 samt våren och hösten 1936 knyter an till 1926 års mönster. Samlingsregeringen begränsade sig till en kort deklARATION, och den första efterkrigsregeringen förklarade att vid dess tillkomst tarvades ”icke någon utförlig programförklaring”. Den hänvisade till det socialdemokratiska handlingsprogrammet och framhöll några väsentliga punkter. Den sista regeringsförklaringen till statsrådsprotokollet avgavs av Tage Erlander i anslutning till regeringsombildningen 1951. Det var en längre och mera konkret redovisning än som tidigare förekommit.

En ny praxis inleddes som nämnts 1957 då den nya regeringens programförklaring för första gången föredrogs i riksdagen.⁸³ Därmed ändrar den också slutligt karaktär till en mera allmän och heltäckande regeringsdeklARATION. Den längd och detaljrikedom som präglade 1976 års borgerliga regeringsförklaring – den första som avgavs efter 1957 – saknar dock varje tidigare motsvarighet. Den överträffades i sin tur av 1979 års. Utan vidare kan konstateras att dessa dokument inte bara tjänar som programförklaringar utan också utgör förhandlingsuppgörelser över hela det politiska fältet. Även den socialdemokratiska regeringsförklaringen 1982 har emellertid ett helt annat omfång och en större detaljrikedom än som förekom under tiden före RF.

I samband med den totala författningsreformen avskaffades konungens årliga trontal och ersattes med en regeringsförklaring av statsministern.⁸⁴ En sådan kan underlätas om särskilda skäl föranleder det, vilket var fallet 1976, 1979 och 1982 då expeditiönsministärer fungerade i avvaktan på den nya regeringsbildningen. Däremot avgav den borgerliga trepartiregeringen en ny regeringsförklaring två dagar innan den avgick 1978.

Proceduren för bildande av en ny regering enligt RF tar sin tid i anspråk. De många regeringskriserna under de senaste åren har lett till en diskussion om förfarandet är – eller åtminstone kan bli – alltför utdraget. Ofta har man hänvisat till de mycket korta regeringskriserna under tiden före RF. De omfattade normalt bara några dagar. Man har menat att det i dagens samhälle är mindre godtagbart än tidigare att landet står utan en verklig regering någon längre tid. Behovet av en effektiv regeringsmakt ströks också under i författningsarbetet. Samtidigt framhöll emellertid konstitutionsutskottet, som har citerats i det föregående, att det inte kunde se någon avgörande nackdel i att en regeringskris efter ett val tar omkring

20 dagar. Debatten kring denna fråga har fått näring av att 1981 års regeringskris bröt ut då en betydande arbetskonflikt var överhängande och att det under 1982 års regeringskris bedrevs internationellt uppmärksam-
made spaningar efter en främmande ubåt i svenskt territorialvatten.

I denna diskussion bör man särskilt hålla problemet med regeringsskifte efter val. Om tidsutdräkten skall kunna minskas i dessa fall är beroende av om det är tekniskt möjligt att låta den nyvalda riksdagen samlas tidigare, i praktiken senast på torsdagen i veckan efter valet eller på elfte dagen efter valdagen. Det skulle otvivelaktigt ge fullt tillräcklig tid för partiförhandlingar, om man ser till förhållandena i jämförbara länder.⁸⁵ Om man godtar det synsätt som har anlagts i det föregående, skall den avgående talmannen normalt kunna lämna över en färdig lösning direkt efter talmansvalet. Slopas omröstningen, skulle en ny regering kunna ha tillträtt då riksmötet öppnas och avge sin regeringsförklaring då. Det skulle kunna skapa en nyttig press på partierna om det klarare än nu utpekades, både i RF och i praxis, att det är konstitutionellt onaturligt att ett riksmöte öppnas utan regeringsförklaring. Att låta regeringskifte äga rum redan innan den nyvalda riksdagen har samlats torde däremot vara otänkbart annat än i nödfall, eftersom det formella mandatet då får ges av den gamla riksdagen.

Då man ser på förhållandena före RF bör man erinra sig, att det snabba tillkännagivandet av valens slutresultat hör till mycket sen tid. Först 1976 inträffade det att en nyvald riksdag samlades 15 dagar efter valet och inte först i januari året efter. Även i övrigt bör man vara försiktig vid jämförelser med äldre tid. Dels var regeringskriserna förutsedda och förberedda på ett helt annat sätt än 1978 och, framför allt, 1981. Dels misslyckades alla koalitionssträvanden utom under de speciella förhållandena 1926 och 1936. Inga verkliga koalitionsförhandlingar blev någonsin ens inledda, och valet av regeringsbildare var i huvudsak oproblematiskt.

Tydligt är att tidsutdräkten för en regeringskris som inte har samband med ett val främst beror av omröstningen om ny statsminister. Grunden är, som har påpekats förut, att alla partier engageras i regeringsbildningen, även de som inte är aktuella som regeringspartier enligt gängse spelregler. Detta kan i sämsta fall leda till ett extra val och därefter en ny regeringsbildningsprocedur. Fram till 1982 innebar detta en tidsutdräkt i extremfallen på 4–5 månader. Efter ändringar i vallagen som berörs i nästa kapitel har tiden numera nedbragts till 3–4 månader.

En klar nyhet efter RF är de långvariga expeditonsregeringarna. Även om man bortser från sådana ytterlighetsfall som nyss angavs kommer man till tider som var okända förut. Praxis var rentav att statsråden fortsatte att besvara interpellationer och frågor i riksdagen även efter det att

regeringen hade begärt avsked. Övergångstiden med formell expediti-
onsregering blev efter 1921 aldrig längre än några dagar. Inte heller de facto
synes någon regering under den perioden ha förvandlats till expediti-
onsregering innan den formellt ingett avskedsansökan.⁸⁶

Även om en expediti-
onsregering i och för sig har samma befogenheter
som en ordinarie regering så när som på rätten att förordna om extra val,
kan det onekligen anses stötande att RF har medfört längre tillstånd med
formellt sett entledigade regeringar. I praktiken iakttas stränga begräns-
ningar av regeringsaktiviteterna under sådana perioder.⁸⁷ Det får därför
anses motiverat med justeringar av proceduren i syfte att förkorta tiden.
Härvid bör man särskilt beakta riskerna med att fastna i en praxis med
långa regeringskriser och utdragna partiförhandlingar, som kanske ändå
inte ger en hållbar regeringsbas för någon längre tid.

3. Extra val

De båda föregående kapitlen har behandlat parlamentarismens huvudfrågor. Regeringens rätt att förordna om extra val utgör närmast en komplettering. Att det är fråga om ett maktmedel, som inte bör utnyttjas annat än i speciella situationer, bekräftas av den historiska utvecklingen. Extra val har emellertid redan kommit in i resonemangen flera gånger, bl.a. som det möjliga svaret på en misstroendeförklaring och som sista utväg då regeringsbildning misslyckas.

I motsats till reglerna om misstroendeförklaring och om regeringsbildning har de om extra val direkta förebilder i äldre statsrätt. Vid representationsreformen fick konungen befogenhet att förordna om nya val i hela riket till riksdagens kamrar eller den ena av dem. Reglerna härom fick stå kvar med endast smärre tekniska justeringar ända till de stora författningsreformerna. De ändringar som genomfördes då var dels av principiell natur, t.ex. att konungen fördes åt sidan, dels av teknisk art, bl.a. att riksdagen fick möjlighet att arbeta även efter ett förordnande om extra val.

Huvudbestämmelserna finns i RF 3:4. Regeringen får förordna om extra val till riksdagen mellan de ordinarie valen. Dessa påverkas inte utan hålls alltid på de dagar som följer av RF. Extra val hålls inom tre månader efter förordnandet. Efter ett val, vare sig ordinarie eller extra, får regeringen inte förordna om extra val förrän tre månader har gått från den nyvalda riksdagens första sammanträde. Har regeringen förordnat om extra val, kan den enligt RO 1:4 under återstoden av valperioden besluta att avbryta riksmöte.

UTVECKLINGEN FÖRE RF

Representationsreformen medförde en väsentlig förstärkning av riksdagens ställning inte bara genom att de fyra ständerna ersattes av de två mera

tidsenliga kamrarna utan också genom att årliga riksdagar infördes. Riksdagen skulle samlas till lagtima möte varje år oberoende av konungens kallelse och skulle i princip – liksom alla lagtima riksdagar sedan 1809 – vara garanterad fyra månaders arbetstid innan den kunde åtskiljas av konungen. I praktiken kom de lagtima riksdagarna regelmässigt att avslutas någon av de sista dagarna i maj eller i början av juni. Under resten av året kunde konungen kalla in en urtima riksdag. Ett sådant extra möte kunde däremot inte krävas av riksdagen själv.

Som en kompensation för konungen, då riksdagen fick sin ställning stärkt, infördes rätten att förordna om nyval och avsluta riksdagen i förtid. Behovet av en sådan kompensation hade framgått så klart av diskussionerna vid 1859–60 och 1862–63 års riksdagar att ingen närmare motivering ansågs behövlig i 1863 års proposition.¹

Nyval skulle gälla till utgången av löpande mandatperiod, både i fråga om första kammaren med dess successiva förnyelse och i fråga om den andra med dess fasta mandattid. Om riksdagen var samlad då ett nyvalsförordnande meddelades, skulle den omedelbart vara ”upplöst”. Ny riksdag skulle samlas inom tre månader och fick inte upplösas på nytt inom fyra månader. Ordalagen knöt an till det gängse språkbruket där ”upplösningsrätt” ofta får beteckna vad som i första hand är en rätt att förordna om nya val.

Mellan 1867 och 1975 förekom politiskt motiverade nyval tre gånger och därutöver tre nyval som hängde samman med att rösträtten utvidgades. Under halvseklet före parlamentarismens genombrott nyvaldes andra kammaren på grund av tullfrågan 1887 och på grund av försvarsfrågan 1914 samt första kammaren 1911 i anslutning till den första rösträttsreformen. Den allmänna rösträttens genomförande ledde till att första kammaren nyvaldes 1919 och båda kamrarna 1921. Slutligen medförde striden i tjänstepensionsfrågan ett nyval till andra kammaren 1958.

Att nyvalsförordnande har förekommit så sällan betyder inte att institutet har varit oväsentligt för relationerna mellan regering och riksdag. Både före och efter parlamentarismens erkännande har själva befogenheten att förordna om nyval haft betydelse vid åtskilliga tillfällen, fastän den inte har tagits i bruk flera gånger än de nämnda.

Nyvalsinstitutet tycks ha haft aktualitet oftare före än efter parlamentarismens genombrott. Det är också ganska naturligt. Halvseklet mellan ständsriksdagens slut och ministären Edéns tillträde präglades av riksdagens och partiernas successiva maktövertagande och konungamaktens stegvisa tillbakaträdande. Under denna ingalunda friktionsfria utveckling hade konungen goda skäl att beakta sitt nya maktmedel gentemot

riksdagen. Den parlamentariska perioden inleddes med 15 år av täta regeringsväxlingar och fortsatte med en nästan obruten socialdemokratisk regeringsledning ända fram till författningsreformen, under långa tider med fast majoritet i riksdagen. Man kan knappast förvåna sig över att nyvalshot inte spelade någon större roll under den första tiden, då demokrati och parlamentarism just hade vunnits, och inte heller under majoritetsregeringarnas tid.² Intressant är i stället att nyvalsvapnet hade betydande aktualitet under parlamentarismens genombrottsår och under envar av de tre kritiska perioderna för det socialdemokratiska regeringsinnehavet, i början och i slutet samt under månaderna i minoritet 1957–58.

Under de första årtiondena efter representationsreformen var den viktigaste händelsen naturligtvis tullvalet.³ Nyval till andra kammaren hade diskuterats flera gånger under de föregående 20 åren. Konungen aktualiserade själv tanken i samband med försvarsfrågans behandling 1871, 1877 och 1880. Vid det första tillfället inkallades i stället en urtima riksdag som ledde till ett nytt misslyckande i försvarsfrågan, och 1880 lät konungen anteckna sin önskan om nyval till statsrådsprotokollet. Även 1883 resonerades om nyval sedan försvarsfrågan åter hade fallit, men slutet blev då liksom 1880 ett skifte på statsministerposten.

Tullfrågan ställdes på sin spets redan under 1886 års riksdag. Inför utsikten att protektionisterna skulle vinna en knapp seger vid gemensam votering synes enighet i princip ha nåtts mellan konungen och ministären Themptander om nyval till andra kammaren. Voteringen utföll emellertid till frihandels förmån. Ett avgörande drevs fram följande år då första kammaren stödde frihandelslinjen med två rösters majoritet men andra kammaren dagen efter tog motsatt ståndpunkt med tio rösters majoritet. Utan att avvakta den gemensamma voteringen beslöt konungen att förordna om nyval till andra kammaren för att "lämna nationen tillfälle... att uttala sin mening" i den "djupt ingripande frågan om övergång till annat tullsystem". Beslutet svarade mot flertalet statsråds mening, och kamrarnas talmän hade konsulterats i förväg. Det är omvittnat att nyvalsförordnandet kom oväntat för tullvännerna. I kammardebatterna hade endast en oklar kabinetsfråga framställts.

Om händelseförloppet 1887 förtjänar anmärkas att nyvalsfrågan aktualiserades först på ett sent stadium och att tvekan rådde in i det sista. Bakgrunden var protektionismens frammarsch som märktes bl.a. i förstakammarvalen. Ministären hade åtminstone två gånger efter 1886 års tullbeslut erbjudit sig att avgå. Valutsikterna förefaller snarare ha utgjort skäl mot än skäl för ett nyval. Ordinarie andrakammarval skulle hållas

samma höst, något som anfördes både för och emot ett extra val. Avgörande för beslutet förefaller främst ha varit dels en vilja att föra till slutet en strid som ministären hade engagerat sig kraftigt i, dels en önskan att begagna nyvalsvapnet så att det inte blev döda bokstäver i författningen.

Extravalet 1887 blev till allmän överraskning en stor framgång för frihandlarna, som även vann majoritet i höstens andrakammarval. Den berömda fataliteten med "Ångköks-Olles" oguldna skatt på 11 kronor 58 öre ledde emellertid till att 22 frihandlare i Stockholm ersattes med lika många protektionister och att kammarmajoriteten svängde. Från nutida synpunkt ter sig ett nyvalsförordnande som oundvikligt, även om tre nyval under mindre än ett år måste vara motbjudande. Emellertid avgick i stället ministären Themptander, ett gott uttryck för att händelserna utspelades 30 år före parlamentarismens och demokratins genombrott.

Sista gången fråga om nyval diskuterades under förra seklet var 1892 och då än en gång på grund av försvarsfrågan. Liksom 1871 valdes i stället utvägen att kalla en urtima riksdag, denna gång med positivt resultat.

Gemensamt för alla de nu berörda incidenterna är att nyvalsvapnet uppfattades som konungens maktmedel, i full överensstämmelse med grundlagstiftarens tanke. Varje gång gällde frågan mera att visa beslutsamhet och fasthet, att fullfölja en linje i en viktig sakfråga, än att nå en avgörande framgång i ett nyval. Däremot utlystes inte nyval den enda gång då en ändrad andrakammarmajoritet verkligen kunde tas med i kalkylerna med någon säkerhet – då resultatet av 1887 års höstval hade påverkats av överklagande.

Nyvalsinstitutet kom på nytt i förgrunden genom tillkomsten av Karl Staaffs första ministär 1905. Att en konflikt med första kammaren i rösträttsfrågan knappast kunde undvikas förutsåg Staaff från början, liksom han var på det klara med att regeringen inte kunde ge vika. Hans avsikt var att söka bryta första kammarens motstånd genom en demonstration av folkviljan i ett nyval till andra kammaren. Emellertid försäkrade han sig av psykologiska skäl inte i förväg om konungens medverkan. Då krisen blev ett faktum i maj 1906 blev svaret på regeringens begäran om nyval nekande, med regeringskris som följd.

De motiv för sitt ställningstagande, som konungen utvecklade till statsrådsprotokollet, gjorde det nästintill ofrånkomligt att regeringskris och/eller nyval till andra kammaren skulle bli följden om första kammaren även 1907 vägrade att medverka till en lösning av rösträttsfrågan.⁴ Det har också redan nämnts att Arvid Lindman genomdrev ett positivt beslut genom att ställa kabinetsfråga i första kammaren. Riksdagen 1907 ger det

första exemplet på att nyvalshot har varit överhängande under hela den tid då en stor politisk fråga har behandlats.

Fråga om nyval dök upp på nytt redan vid 1909 års riksdag, då Karl Staaff samlade vänstern bakom sig i ett krav på nyvalsförordnande för ett tidigare genomförande av rösträtsreformen. Det nyval till första kammaren som genomfördes hösten 1911 väckte kritik på högerhåll och gav bl.a. genljud i 1912 års dechargedebatt.⁵

På hösten 1913 började det direkta förspelet till 1914 års mycket omskrivna kris.⁶ Tanken på ett nyval till andra kammaren fick ungefär samtidigt aktualitet både inom regeringen och riksdagsvänstern och för konungen och riksdagshögern. Karl Staaff ansåg sig inte böra ta upp frågan om övningstidens längd före ett nyval på grund av de vallöften som hade getts 1911. Till en början var siktet inställt på ett uppskov till efter valen på hösten 1914. Någon av dagarna före borggårdstalet underrättades konungen emellertid om att regeringen hade bestämt sig för att ta upp frågan redan under våren. Konungen å sin sida var redan före riksdagens början 1914 inställd på regeringsskifte och nyval. Avsikten hade varit att genomdriva detta före riksdagen. Dagarna före jul 1913 gavs Staaff ett formellt erbjudande att förordna om nyval till andra kammaren om han ville lägga fram frågan om övningstiden för 1914 års riksdag. Hans svar var då närmast avböjande. Det positiva meddelandet en dryg månad senare påverkade inte händelseförloppet, utan den konstitutionella krisen blev ett faktum. Regeringen avgick, en ny utnämndes och efter två veckor förordnades om nyval till andra kammaren. Konungen förklarade sig "av den omsorg om rikets säkerhet" som var hans plikt manad "att lämna folket tillfälle att... uttala sin mening i försvarsfrågan".

Valen 1914 ledde som bekant till stora förskjutningar. Liberalerna minskade från 102 mandat till 70 i andra kammaren efter extravalet och 57 efter höstvalet. Högern ökade med 22 mandat till 86 i extravalet och fick samma utdelning i höstvalet. Socialdemokraterna vann 10 mandat i extravalet och ytterligare 13 i höstvalet, varefter de blev andra kammarens största parti med 87 mandat. Aktionen mot den liberala regeringen var alltså framgångsrik. Efter världskrigets utbrott kunde också försvarsfrågan lösas. Man fäster sig emellertid vid att den samlade vänstern hade kraftig majoritet både i andra kammaren och vid gemensamma voteringar såväl efter extravalet (144–86 resp. 206–174) som efter höstvalet (144–86 resp. 205–175). Eftersom konungen och högern inte kunde kalkylera med ännu större framgångar, var företaget beroende av att ett tillräckligt antal liberaler skulle vara beredda till en uppgörelse med den nya regeringen i försvarsfrågan. Hur händelseförloppet kunde ha blivit, om inte kriget hade

kommit emellan, är inte ägnat att spekulera över. Att konungens plan på en ny, moderat-liberal ministär i februari 1914 gick om intet är dock ett faktum.

Karl Staaffs resonemang om att uppbåda folkopinionen mot första kammaren resp. om nyval och vallöften är numera främst av intresse därför att de med dagens utgångspunkter för tanken till förhållandet mellan extra val och folkomröstning. Först 1922 infördes ett folkomröstningsinstitut i vår författning.

Att Nils Edéns regeringsbildning 1917 brukar ses som det slutliga genombrottet för parlamentarismen beror bl.a. på att de konstitutionella tvistefrågorna från regeringskriserna 1906 och 1914 klarades ut i det sammanhanget. I nyvalsfrågan gjorde sig Edén i förväg underrättad om vilken hållning konungen skulle inta vid en konflikt med första kammaren. Kunde regeringen räkna med att få förordna om nyval till andra kammaren eller till båda kamrarna? Konungen hade "icke något principiellt att invända", utan om statsråden tillrådde nyval skulle han "taga detta under allvarligt och välvilligt övervägande för att kunna följa deras råd", har Edén själv antecknat.⁷

Nyvalsvapnet kom emellertid inte att spela någon nämnvärd roll i ministären Edéns arbete. De stora avgörandena kom till stånd under intrycket av omvälvningarna vid första världskrigets slut. De tekniskt motiverade nyvalen 1919 och 1921 kan gås förbi här. Det enda som förtjänar nämnas är att socialdemokraterna på hösten 1919 – inför utsikten att inom kort få överta regeringsansvaret ensamma – beslöt att inrikta sig på ett nyval till andra kammaren i maj 1920 efter en förutsedd konflikt med första kammaren i kommunalskattefrågan. Det skulle leda till att de nya rösträttsbestämmelserna kunde tillämpas redan i de ordinarie valen till andra kammaren på hösten samma år. Riksdagens beslut i frågan kom emellertid att dröja till juni då det var för sent att genomföra ett extra val.⁸

Under den följande tioårsperioden saknade nyvalsfrågan i stort sett aktualitet. Varken Hjalmar Brantings eller Rickard Sänders ministärer övervägde nyval som alternativ till avgång. För Ernst Tryggers högerregering uppkom frågan under några dagar 1924, sedan kamrarna hade stannat i olika beslut i försvarsfrågan och en sammanjämkning "åt vänster" inte kunde uteslutas. För denna händelse var Trygger inställd på att förordna om extra val. Sedan sammanjämkningen hade misslyckats, anförde han som förut nämnts en särskild motivering till statsrådsprotokollet för regeringens beslut att stanna kvar över höstens val. Han hänvisade bl.a. till olägenheterna med ett extra val på försvarsfrågan så nära inpå de ordinarie valen.⁹

Att Carl Gustaf Ekman aldrig övervägde nyvalsförordnande ligger i sakens natur. I själva regeringssystemet låg att det knappast var att tänka på. Inte heller Arvid Lindman såg nyval som ett alternativ utan valde att liksom Branting och Sandler ställa kabinetsfråga och avgå. Som en möjlighet nämndes under regeringskrisen en socialdemokratisk ministär som skulle utlysa nyval till andra kammaren. Det var ett uttryck för att en ändrad syn på regeringsproblemet höll på att växa fram inom det socialdemokratiska partiet.¹⁰

Från dessa år är att nämna ett förslag om en begränsning av rätten att förordna om nyval till första kammaren. Inom den kommitté som hade utrett frågan hade majoriteten ställt sig avvisande. Den menade att något missbruk inte hade förekommit och inte heller behövde befaras. Två reservanter föreslog ändrade grundlagsregler med motiveringen, att nyval till första kammaren redan hade diskuterats vid ett par tillfällen trots att bara vissa mandatvinster hade kunnat nås men varken majoritet i kammaren eller ens i gemensamma voteringar. Att sådana överväganden hade förekommit inom regeringarna Branting 1922 och Trygger 1923 är belagt. En proposition framlades 1928 men avslogs av riksdagen. Den blev ett offer för kritiken mot "tyngdpunktsparlamentarismen" och förkastades utan sakprövning. Motioner som tog upp frågan igen 1929 blev visserligen då behandlade i sak men avslogs på väsentligen sådana grunder som kommittémajoriteten hade anfört.¹¹

Nyvalsreglerna aktualiserades också i den förut berörda socialdemokratiska motionen vid 1930 års riksdag "om utredning rörande grundlagsändringar för åstadkommande av en på folkets och representationens förtroende grundad stark regeringsmakt". Den krävde bl.a. att nyval till andra kammaren alltid skulle gälla för en fyraårsperiod. Konstitutionsutskottet uttalade emellertid att en ökad användning av nyvalsinstitutet inte var önskvärd. Fyra av utskottets socialdemokrater anslöt sig till den negativa skrivningen, som godtogs av riksdagen.¹²

Socialdemokraterna lyckades under Per Albin Hanssons första regering att lägga grunden för den brytning med minoritetsparlamentarismen som blev resultatet av 1936 års andrakammarval. I detta sammanhang är av intresse att notera att en av de olika faktorer som samverkade till framgången var, att regeringen intog en aktivare hållning gentemot riksdagen och sköt nyvalsvapnet i förgrunden på ett helt annat sätt än som hänt någon gång tidigare under det parlamentariska skedet. Samtidigt som regeringen sökte nå en bred samförståndslösning av de aktuella krisfrågorna, var den beredd på politisk kamp, om så krävdes i ett extra val till andra kammaren. Denna inriktning kom inte överraskande utan hade

kunnat utläsas ur partiets agerande under perioden efter ministären Sanders avgång. Man kan tillägga att utsikterna till framgång ökades genom Carl Gustaf Ekmans fall 1932 och bondeförbundets framträdande i de frisinnares gamla nyckelroll.¹³

Innan Per Albin Hansson åtog sig uppdraget att bilda regering diskuterades handlingslinjerna i partistyrelsen. Åsikten att man kunde vädja till folket i nyval vid nederlag i riksdagen vann full anslutning. Hansson ansåg dock att man av försiktighetsskäl inte borde avkräva konungen något löfte om nyval på förhand utan nöja sig med att påpeka att saken kunde bli aktuell.

Det råder ingen tvekan om att nyval till andra kammaren 1933 bedömdes som en möjlighet att räkna med i händelse av regeringens nederlag, även om meningarna var delade om hur överhängande hotet var. Helt naturligt markerade ministären sin kampvilja starkare i början och i slutet av riksdagen, medan mildare tongångar anslogs däremellan. Det spelar ingen roll i det här sammanhanget vilken betydelse nyvalshotet faktiskt hade för tillkomsten av krisuppgörelsen.¹⁴ Av intresse är själva faktum att för första gången sedan 1907 möjligheten av ett nyvalsförordnande var en realitet under hela riksdagsbehandlingen av dagspolitikens huvudfråga. Klart är också att det hade stridit mot fastlagd parlamentarisk praxis om regeringen 1933 hade underlåtit att dra konsekvenserna av ett nederlag genom att antingen avgå eller utlysa nyval.

Även under 1935 års riksdag var nyval till andra kammaren en möjlighet att räkna med. En kris kunde vållas av frågan om lagstiftning till förmån för tredje man vid arbetskonflikter. Att socialdemokraterna hade haft framgångar i 1934 års kommunalval ökade allvaret i nyvalshotet, som framfördes tämligen rakt på sak av statsministern i flera anföranden. Han tog också upp saken med kronprinsen i hans egenskap av regent. Denne ville dock inte ge någon utfästelse i förväg.

Nyvalsfrågan ventilerades 1935 i den allmänna debatten på ett annat sätt än tidigare. Man diskuterade vilka parlamentariskt berättigade anspråk en minoritetsregering kunde ha på att få förordna om nyval vid nederlag i riksdagen. En vanlig ståndpunkt på oppositionshåll var att riksdagsmajoriteten först borde ges möjlighet att bilda regering. I denna debatt intog naturligtvis konungen en central roll: Frågan gällde ju ytterst om han kunde anses ha rätt att vägra ett nyvalsförordnande. Inom oppositionspartierna synes man allmänt ha erkänt en rätt för konungen att vägra. Några klara uttalanden från socialdemokratiskt håll finns inte att redovisa. Man fäster sig dock vid Hanssons försiktiga hållning vid regeringsbildningen 1932. Det är också känt att kronprinsens oförbindande svar 1935 redovisades för riksdagsgruppen utan att väcka kritik.

Efter 1936 års val förlorade nyvalsfrågan aktualitet för många år framöver. Från tiden före ATP-striden är endast att nämna att högerens och folkpartiets ledare krävde nyval 1947. Kravet tillbakavisades med motiveringen att det skulle innebära en uppseendeväckande avvikelse från parlamentarismen att förordna om nyval därför att oppositionen önskade det.¹⁵

Koalitionsupplösningen 1957 inledde en kort period av parlamentarisk instabilitet, med borgerlig majoritet i andra kammaren men socialistisk i den första och i gemensamma voteringar. Redan innan regeringen lämnade sin avskedsansökan begärde och fick statsministern ett klart stöd av partistyrelsen och riksdagsgruppen för att ta en strid på tjänstepensionsfrågan genom nyval till andra kammaren om det blev nödvändigt. I det längsta sökte emellertid socialdemokraterna nå en lösning utan nyval. Tjänstepensionsfrågan uppfattades länge som en olämplig ättestupa, som mera en belastning än en röstvinnande faktor i en valrörelse. In i det sista bedömdes utsikterna till framgång i ett val som åtminstone tveksamma. Man hoppades på sin höjd men trodde knappast på socialistisk majoritet. Inom det borgerliga lägret önskade centerpartiet naturligt nog ett nyval för att kunna tillgodogöra sig framgången i folkomröstningen. I övrigt kan noteras att alternativet med andrakammarval samtidigt med kommunalvalen i september diskuterades liksom även konungens möjlighet att vägra ett nyval.¹⁶

Statsministern angav formellt regeringens ståndpunkt i andra kammaren före voteringen den 25 april. Nyvalsförordnandet beslöts den 28 april sedan riksdagen under mellandagarna hade vidtagit vissa provisoriska anordningar för budgetregleringen m.m. Valet ägde rum den 1 juni, alltså efter endast en dryg månad.

Parallellerna mellan agerandet under ministärerna Hansson 1932–33 och Erlander 1957–58 är slående. Skillnaderna mellan de politiska situationerna ligger främst i att en uppgörelse nåddes 1933 men inte 1958 och att ett borgerligt parti önskade nyval 1958 vilket knappast var fallet 1933. Gemensamt är att nyvalsvapnet utnyttjades effektivt, med beredskap att ta konsekvenserna, trots att en avgörande maktförskjutning inte alls hölls för säker någondera gången. Man kan säga att ett nyval, om det kom till stånd, sågs som en ofrånkomlig konsekvens av handlandet och som ett medel att slutföra striden i sakfrågan samt klargöra det parlamentariska läget.

Efter nyvalet 1958 vägde det i praktiken jämnt i andra kammaren, med 115 röster för socialdemokraterna och kommunisterna mot 115 röster för de tre borgerliga partierna, beroende på att talmannen – socialdemokrat

– vid den tiden varken hade rösträtt eller ersättare. Jämvikten ändrades till regeringens förmån i anslagsfrågor och annat som kunde bli föremål för gemensam votering. Under resten av mandatperioden hade ännu ett nyval såvitt bekant ingen aktualitet. Däremot ställdes två gånger kabinetsfråga, som nämdes i det första kapitlet. Man bör också erinra om att tjänstepensionsfrågan löstes genom att en folktopartist lade ned sin röst vid voteringen i andra kammaren.

En mera renodlad jämviktssituation inträffade efter 1973 års val. Regeringen saknade då det skyddsnät som första kammaren och de gemensamma voteringarna hade utgjort 1958–60. Ett extra val var onekligen ett realistiskt alternativ på ett helt annat sätt än under åren efter tjänstepensionsvalet. På många håll bedömdes ett nyval rentav som oundvikligt, och överlag erkände man att möjligheterna var stora under 1974 och början av 1975. Senare innebar närheten till 1976 års val en praktisk olägenhet.¹⁷ Liksom under minoritetsperioderna på 1930- och 1950-talen strävade den socialdemokratiska regeringen i första hand efter uppgörelser i riksdagen men höll samtidigt dörren öppen för nyval. Det främsta resultatet blev de s.k. Haga-uppgörelserna 1974 och 1975. En viktig faktor var att folktopartiet hade lidit en allvarlig motgång 1973 och hotades av ett nytt nederlag i händelse av extra val 1974–75.

Under den återstående delen av den här behandlade perioden, alltså åren 1961–73, var regeringen starkast under tvåkammarriksdagens sista år, 1969–70, med egen majoritet i båda kamrarna, och svagast under enkammarriksdagens första mandatperiod, 1971–73, då den behövde röststöd av vpk för att inte voteras ned av de borgerliga partierna. Under åren 1961–68 krävdes i stället att kommunisterna förenade sig med de borgerliga för att regeringen skulle lida nederlag. Det är knappast förvånande att man inte kan peka på någon situation under hela trettonårsperioden då en kris med nyval sågs som en praktisk möjlighet. Det allvarligaste kristillbudet kom på momsfrågan 1972 som har behandlats i det föregående.

Likväl kom nyvalsförordnande att övervägas vid ett tillfälle som på grund av sin författningspolitiska anknytning har bestående intresse. Kommunalvalen 1966 gav socialdemokraterna deras lägsta röstandel sedan 1934 eller 42,2 %, att jämföra med 50,5 % i kommunalvalen 1962 och 47,3 % i andrakammarvalet 1964. Klart är att valutgången fick avgörande betydelse för uppgörelsen inom GB. Den måste emellertid också dra med sig en diskussion om nyval till andra kammaren mot bakgrunden av socialdemokraternas starka hävdande av det kommunala sambandet. Att överväganden också kom till stånd är bekant genom dåvarande statsrådet Ulla Lindströms publicerade dagböcker.¹⁸

Redan dagen efter valet tog statsministern i regeringskretsen upp bl.a. frågan om nyval till andra kammaren. Även om de flesta var emot denna tanke, fortsatte diskussionen och fördes även i partistyrelsen den 1 oktober. Då riksdagsgruppen samlades den 11 oktober hade emellertid nyvalsfrågan sjunkit undan. Naturligt nog ville inte ledamöterna sätta sina mandat på spel.

Vid dessa diskussioner synes man överlag ha bedömt valutsikterna pessimistiskt, men åtminstone någon framgång jämfört med kommunalvalen räknade man med på många håll. Sedan slutresultatet hade räknats om, som om det hade gällt andra kammaren, visade det sig att det endast betydde fem mandatförluster. Detta skulle ge minsta möjliga borgerliga majoritet i andra kammaren och socialistisk majoritet i gemensamma voteringsröster. Det förelåg alltså en klar chans för socialdemokraterna att försvara regeringsinnehavet i ett nyval till andra kammaren. Vidare upplystes det under diskussionernas gång att det dåmera, efter olika ändringar i vallagen, krävdes nio veckor mellan beslut och verkställighet av ett nyval, alltså dubbelt så lång tid som 1958. Det skulle leda till ett val vid Luciatiden, en klart olämplig tidpunkt för ett allmänt val om man ville ha ett högt valdeltagande och ett representativt utslag.

FÖRARBETENA I FÖRFATTNINGSFRÅGAN

Då författningsarbetet inleddes hade grundlagsreglerna om nyvalsförordnande och riksdagsupplösning alltsedan representationsreformen endast underkastats smärre tekniska justeringar. Främst hade 1949 begreppen lagtima och urtima riksdagar avskaffats och nya regler införts om vår- och höstsessioner samt extra sessioner. Det senaste nyvalet låg flera decennier tillbaka i tiden, och någon seriös diskussion om nyval hade inte förekommit sedan 1935. Under FU:s arbete inträffade emellertid striden om tjänstepensionsfrågan.

Man kan mot denna bakgrund vänta sig att förarbetena till RF skall på ett stillsamt sätt återspegla de åsiktsskillnader som kom till uttryck i det tidigare parlamentariska skedet, främst vid 1930 och 1935 års riksdagar. Sådana förväntningar infrias också. Både FU och GB förordade att nyvalsinstitutet skulle få finnas kvar men intog en restriktiv hållning till dess användning. Professor Sten Wahlund, som företrädde centerpartiet i båda kommittéerna, reserverade sig på denna punkt och ville avskaffa rätten att förordna om nyval. Han ansåg det felaktigt att med en sådan befogenhet stärka regeringsmakten på riksdagens bekostnad. Vid varje konflikt mellan

statsmakterna borde regeringen och inte riksdagen vika. Att denna diskussion fördes på det rent principiella planet är uppenbart eftersom just centerpartiet hade önskat nyval 1958 och då vunnit en avgörande framgång.

FU framhöll att extra val kan vara motiverade i två huvudtyper av fall. Dels kan det inträffa att en motsättning mellan regering och riksdag inte kan undanröjas på annat sätt, t.ex. genom bildande av en ny regering med stöd av riksdagsmajoriteten. Dels kan riksdag och regering gemensamt önska påskynda genomförandet av en grundlagsändring, som skedde i samband med rösträtsreformerna. Reglernas närmare utformning diskuterades i samband med frågorna om kammarsystemet och om statschefens ställning.¹⁹

FU anmärkte, att vårt land är nästan ensamt om ordningen med extra val endast för återstoden av löpande mandatperiod, men erinrade om att riksdagen under 1930-talet hade ställt sig avvisande till en ändring och överhuvudtaget till en ökad användning av nyvalsinstitutet. För egen del uttalade FU att det givetvis inte är eftersträvaransvärt med extra val som uttryck för en allvarlig konflikt mellan regering och riksdag. Om emellertid den situationen föreligger, att en samverkan mellan regering och riksdag inte kan åstadkommas i väsentliga frågor, fortsatte FU, "kräver hänsynen till parlamentarismens och därmed också folkstyrelsens funktionsduglighet att denna konflikt undanröjes. Med den omfattning statsverksamheten har i våra dagar är det utomordentligt angeläget att statsmakternas handlingskraft bevaras." Extra val kunde således vara ett effektivt hjälpmedel i folkstyrelsens tjänst. Reglerna borde därför inte vara utformade så att de i praktiken försvårade utnyttjandet. Detta talade för rörliga mandatperioder. En sådan ordning skulle emellertid ge regeringen en alltför stor favör i förhållande till oppositionen och skulle dessutom vara till olägenhet med hänsyn till de kommunala valen. FU stannade för att förordade fasta mandatperioder med den modifikation, att ett ordinarie val skulle inställas om extra val anordnades inom ett år före mandatperiodens slut.

FU diskuterade vidare förutsättningarna för beslut om extra val. Tre alternativ redovisades. Beslutanderätten kunde tilläggas enbart statschefen, enbart statsministern eller båda i förening. Det sistnämnda förordades: Extra val skulle beslutas av konungen men han skulle endast få fatta ett sådant beslut på begäran av statsministern. Att lägga hela avgörandet hos statschefen "skulle innebära en väsentlig begränsning av den parlamentariska principen". Mot att ge statsministern exklusiv befogenhet anfördes att det inte alltid är självklart att han bör få sin vilja igenom. Främst gäller detta i ett läge då ministären önskar nyval men statschefen

har förvissat sig om att en ny ministär kan bildas med stöd hos riksdagens majoritet. Det är då inte givet att den fungerande ministärens önskan att pröva sin framgång hos väljarna skall ges företräde framför riksdagsmajoritetens uppfattning.

Statschefen borde alltså enligt FU i vissa lägen ha en reell möjlighet att vägra bifall till begäran om nyval, med regeringskris som sannolik följd. "Det säger sig emellertid självt" framhöll FU, "att situationer av detta slag endast i undantagsfall kan tänkas uppkomma och att man i första hand har anledning att räkna med att statschefen bifaller en statsministers hemställan". Den föreslagna ordningen överensstämde enligt FU bäst med den allmänna, ganska restriktiva syn på extra val som utredningen hade utvecklat. Genom den föreslagna modifikationen av den fasta mandatperioden underlättades extra val i vissa situationer, "främst i syfte att möjliggöra brytande av ett parlamentariskt dödläge".

Två ledamöter – en socialdemokrat och en folktopartist – reserverade sig mot förslaget att statschefen skulle kunna vägra att medverka till nyvalsbeslut. En sådan ordning var principiellt fel och i praktiken onödig eftersom det slutliga avgörandet ändock alltid i sista hand skulle ligga hos folket.

FU föreslog också vissa mera tekniska ändringar, bl.a. att rätten att åtskilja riksdag skulle särhållas från rätten att förordna om extra val och att den "gamla" riksdagen i enlighet därmed skulle kunna vid behov inkallas till ett nytt möte trots att nyvalsförordnande meddelats.

Vid remissbehandlingen riktades viss kritik bl.a. mot den föreslagna modifikationen i den fasta mandatperioden. I den allmänna debatten angreps från flera håll FU:s ståndpunkt att statschefen borde ha rätt att vägra nyval i vissa fall. Förutom dessa frågor diskuterades vid partiöverläggningarna olika möjligheter att begränsa rätten att förordna om nyval och skapa garantier mot missbruk. Liksom regeringsbildningen behandlades "upplösningensinstitutet" i en departementspromemoria som publicerades ungefär samtidigt som GB tillsattes.²⁰ Denna innehåller fyra avsnitt om resp. vetorätt för parlamentet, för detta och statschefen i förening samt för statschefen ensam och slutligen andra tänkbara sätt att förstärka skyddet mot missbruk. Av störst intresse är det tredje avsnittet som utmynnar i slutsatsen, att det inte finns tillräckligt motiv för att göra ett avsteg från folksuveränitetens princip genom att ge statschefen rätt att vägra nyval. Som fem faktorer som motverkar en regerings benägenhet för extra val i oträngt mål nämns risken för prestigeförlust, nyvalets karaktär av vågspel som man av egen omsorg inte utan starka skäl ger sig in på, olägenheterna med upplösning innan budgeten fastställts, den relativa

stabilitet som styrkeförhållandena mellan partierna uppvisar i vårt land samt valkostnaderna.

Direktiven för GB framhöll på denna punkt först att riksdagsopinionens förhållande till folkopinionen borde kunna kontrolleras likaväl som förhållandet mellan regering och riksdag. Rätten att besluta om extra val borde tillkomma "något organ som enligt parlamentarismens betraktelsesätt härleder sin ställning från folket". Då riksdagen inte gärna kunde komma i fråga i detta sammanhang, borde beslutanderätten tillkomma "regeringen ensam". Härfter utvecklade departementschefen vissa synpunkter på nyvalsinstitutet som sådant och dess grundlagsreglering, som kan förtjäna att återges:

Upplösning och nyval bör självfallet ske endast i undantagssituationer. Tåta riksdagsupplösningar är till skada för stabilitet och effektivitet i samhällsmaskineriet. Frågan om åtgärder till förebyggande av ett alltför frekvent bruk av upplösningsinstitutet är därför förtjänt av uppmärksamhet. Sant är, att åtskilliga faktiska förhållanden kan verka återhållande på en regerings benägenhet att i onödan gripa till upplösning och nyval, t.ex. äventyrsmomentet i ett sådant företag med dess risk för negativ väljarreaktion mot för tåta val, de för en regering och för samhället i dess helhet påtagliga olågheterna av riksdagsupplösning innan budgeten blivit reglerad samt de kostnader, som ett extraval förorsakar såväl det allmänna som de politiska partierna. Detta utesluter dock icke, att åven författningsmåssiga garantier mot missbruk av upplösningsinstitutet exempelvis i form av spårtider mot för tåta upplösningar för alla eventualiteters skull kan behöva tillskapas. Utredningen bör närmare överbåga, vilket skydd mot alltför tåta riksdagsupplösningar som kan vara påkallat i ett system med regeringen som ensam beslutande organ i upplösningsfrågor. Den nuvarande regeln att upplösningsval gäller endast för återstoden av ordinarie valperiod år i sin mån ågnad att motverka benågheten för upplösning och nyval under valperiodens senare del. Regeln passar f.ö. ganska väl med det faktum att endast den fråga som förånlett upplösningen brukar tilldra sig större intresse i ett upplösningsval. Med hänsyn hårtill synes den regeln icke böra frångås utan att starka skål kan åberopas hårför.

Det blir ånledning att återkomma till den allmänna syn på nyvalsmåssigheten som hår kommer till uttryck.

Frågorna om extra val behandlades av GB redan i den första arbetsetappen på grund av sambandet med de nya reglerna om misstroendeförklaring.²¹ Inledningsvis utvecklade beredningen under vilka förutsåttningar extra val kan tänkas bli aktuellt. Liksom FU pekade GB först på fall av konflikt mellan regering och riksdag. En sådan kan manifesteras, ånförde GB, genom att riksdagen åvslår regeringens förslag i någon fråga som regeringen bedömer som väsentlig. En ny våg att konstatera konflikt skulle komma att föreligga genom de nya reglerna om misstroendeförklaring. "Också utgången av allmänna val som inte genast och fullt ut har slagit igenom i riksdagens sammansåttning har gett ånledning till diskussioner

om nyval" uttalade GB vidare, uppenbarligen syftande på situationen efter det föregående årets kommunalval. Som ytterligare skäl för nyval nämndes, liksom hos FU, att ett parlamentariskt dödläge har inträtt samt slutligen att statsmakterna vill genomföra en grundlagsändring snabbt.

Det reella avgörandet i fråga om nyval borde i enlighet med direktiven tillkomma regeringen ensam. GB hade emellertid i olika sammanhang betonat statsministerns ledande ställning och även markerat denna t.ex. i sitt förslag till regler om misstroendeförklaring. Med hänsyn härtill förordade GB att regeringens avgörande inflytande skulle komma till uttryck genom ett stadgande, att konungen beslutar nyval om statsministern begär det. "Det torde redan nu få anses uteslutet att konungen skulle vägra att tillmötesgå en begäran av regeringen om nyvalsförordnande", uttalade GB i ett senare sammanhang.

I övrigt föreslog GB väsentligen samma tekniska nyheter som FU hade förordat. Något undantag från reglerna om ordinarie val upptogs dock inte, naturligt nog med hänsyn till förslaget om gemensam valdag för riksdagsval och kommunalval.

Särskilda överväganden ägnades i enlighet med direktiven frågan om skydd mot täta nyvalsförordnanden. GB förklarade sig dela direktivens restriktiva syn på nyvalsinstitutet men kom till slutsatsen att ytterligare spärregler inte behövdes. I praktiken skulle det nya systemet med enkammarriksdag, gemensam valdag och treårig mandatperiod verka i riktningen, att extra val skulle komma att behövas än mera sällan än tidigare.

I propositionen anslöt sig departementschefen till GB med endast korta motivuttalanden. Nyvalsinstitutet sades vara "ett värdefullt komplement till reglerna om regeringens parlamentariska ansvar" men borde givetvis begagnas med försiktighet. Riskerna för missbruk borde emellertid bli mindre än tidigare. Statsministerns roll underströks. Innebörden av förslaget sades vara "att statsministern exklusivt får rätt att bestämma när nyvalsinstitutet skall komma till användning". Formellt var det fråga om "regeringsärenden som avgörs i vanlig ordning" men statsministern skulle vara föredragande och konungen vara bunden vid att besluta enligt hans förslag.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte förslaget och påpekade bl.a. att det medförde "en inte oväsentlig förstärkning av statsministerns ställning som kan bli av betydelse bl.a. i koalitionsregeringar". En motion av Sten Wahlund, som följde upp sina reservationer i FU och GB, avstyrktes med motiveringen att det var närmast uteslutet att avskaffa nyvalsinstitutet då möjlighet infördes att besluta misstroendeförklaring. "Effektiviteten av

denna befogenhet bör inte överskattas" framhöll utskottet emellertid i ett annat sammanhang, "särskilt ej i ett läge av partisplittring och minoritetsparlamentarism och då misstroendeförklaringen inte haft sin grund i en stor politisk fråga".

Frågorna om extra val togs inte upp på nytt i GB:s slutbetänkande. Beredningen hade "inte funnit anledning till mera djupgående förnyade överväganden" utan föreslog endast jämkningar i detaljer, "närmast som en anpassning till ändringar i andra avseenden". Till dessa hörde en så pass viktig ändring som att statsministern förlorade sin exklusiva bestämmanderätt; beslut skulle fattas av regeringen i vanlig ordning. Detta förslag berördes inte alls i motiven och genomfördes utan några kommentarer av vare sig departementschefen eller konstitutionsutskottet.²²

UTVECKLINGEN EFTER RF

Ingen av de regeringar som har fungerat sedan RF:s tillkomst torde ha på allvar övervägt att förordna om extra val, möjligen med undantag för den första ministären Palme i början av 1975 då ännu halvtannat år återstod av jämviktsriksdagens mandatperiod. Likafullt har skedet efter RF hört till de mera händelserika i nyvalsinstitutets historia.

Nyvalsmöjligheten dök plötsligt upp genom regeringskrisen 1978. Det har redan nämnts att socialdemokraterna begärde att få bilda regering för att som första åtgärd förordna om extra val och att även vpk reste krav på nyval. Båda partiledarna underströk detta alternativ i sina röstförklaringar före voteringen om ny statsminister.

Då misstroendeförklaring mot statsministern yrkades av socialdemokraterna 1980 åberopades som huvudskäl att partiet önskade nyval och inte hade någon annan väg att driva detta krav. Även vpk framförde ett nyvalskrav i motiveringen till sitt samtidiga, avvisade yrkande om misstroendeförklaring.

Regeringskrisen 1981 ställde frågan om nyval på sin spets. Socialdemokraterna och vpk intog samma ståndpunkt som 1978 och begärde åter nyval. Kravet preciserades att gälla ett extra val den 28 juni, dvs. söndagen sju veckor efter den som inföll två dagar efter statsministerns avskedsansökan.²³ Även moderata samlingspartiet hade intresse för nyval. På dess begäran upprättades sålunda en promemoria inom justitiedepartementet om möjligheterna att hålla ett extra val redan den 28 juni. Slutsatserna blev att detta var möjligt men endast under förutsättning att en lag stiftades om vissa avvikelser från vallagen och vidare bl. a. att nomineringsarbetet kunde

vara färdigt den 29 maj. Promemorian betonade avslutningsvis att det förelåg en uppenbar risk för att alla röstberättigade inte skulle kunna garanteras rätt att rösta samt att man inte heller kunde utesluta risken för omval.²⁴

I sin röstförklaring före voteringen om ny statsminister uttalade moderatledaren, att "ett nyval varit den logiska lösningen" men att partiet inte krävde det därför att vallagen gjorde det omöjligt att hålla ett extra val "inom rimlig tid". Statsministern och folkpartiledaren hade redan i sin gemensamma deklaration vid regeringens avgång hänvisat till vallagen: "Ett nyval redan i juni som föreslagits från socialdemokratiskt håll är inte praktiskt genomförbart. Ett uppskjutande av ett nyval till i höst skulle skapa oklarhet i regeringsfrågan under lång tid. Detta vore landet i det rådande ekonomiska läget inte betjänt av."

Det är meningslöst att diskutera i vad mån de olika ståndpunkterna var allvarligt menade eller taktiskt motiverade. De officiella deklarationerna noteras här sådana de står. Det kan konstateras att våren 1981 ger det enda exemplet i svensk parlamentarisk historia på en situation som kan tolkas så, att riksdagens majoritet både önskade och kunde genomdriva ett nyval men avstod – för att i stället låta minoriteten bilda regering. Det kan ha sitt intresse att helt kort se på de ståndpunkter och skäl som fördes fram och sätta in dem i sitt sammanhang med tidigare händelser.

Utan vidare kan man slå fast att nyvalskraven avvek både från vad som hade förekommit tidigare och från den restriktiva syn på nyvalsinstitutet som kom till uttryck i författningsarbetet, särskilt i direktiven till GB och vid den partiella författningsreformen. Med både det ena och det andra var bäst förenligt att, som skedde, i första hand försöka åstadkomma en ny regering. Ingen av de situationer förelåg som i tidigare praxis och i förarbetena till RF hade ansetts kunna motivera ett extra val. I den sakfråga som stod i centrum för krisen, alltså skattefrågan, fanns det en stor majoritet i riksdagen bakom den trepartiuppgörelse som hade träffats. Någon konflikt mellan regering och riksdag förelåg överhuvudtaget inte. Inte heller kunde man tala om något parlamentariskt dödläge innan man hade försökt att bilda en ny regering. Däremot gav de nya reglerna om regeringsbildningen en möjlighet att låsa situationen och driva fram ett nyval. Enligt äldre parlamentarisk praxis hade, som framhölls i det förra kapitlet, två regeringsalternativ varit tänkbara: dels den mittenregering som nu kom till stånd, dels en socialdemokratisk regering som i första hand försökte regera utan extra val i avvaktan på de ordinarie valen 1982.

Samtidigt är det iögonenfallande att skälen mot ett nyval inte var särskilt tungt vägande. Man kan i detta sammanhang bortse från alternativet med

ett val redan den 28 juni, eftersom det är en politisk bedömningsfråga hur olika synpunkter skall vägas mot varandra i en så ovanlig situation som förelåg på våren 1981. Det skall bara noteras i förbigående att man tydligen under åren efter 1958, då nyval hölls inom fem veckor, hade tappat parlamentarismens funktionsproblem i krislägen ur sikte. Ett val på hösten 1981 hade emellertid knappast varit märkligare än ett vanligt höstval. Av riksmötet återstod endast en månad. Nyval kunde ha beslutats till en överenskommen dag på hösten, t.ex. den vanliga valsöndagen. Riksdagen kunde ha avslutat sitt arbete i vanlig ordning utan den störning som ett regeringsskifte innebar,²⁵ och valrörelsen hade blivit mera normal än om den hade hållits inom kortare tid. Oklarheten i regeringsfrågan hade i vart fall inte blivit mera besvärande än den hade varit före 1979 års val eller nu blev före 1982 års val.

Läget på våren 1981 var uppenbarligen att socialdemokraterna hade återgått till den mera aktiva hållning visavi nyvalsinstitutet som hade kommit till uttryck på 1930- och 1950-talen. Detta är mindre ägnat att förvåna än de försiktiga och restriktiva skrivningarna i grundlagsarbetet. Moderaternas önskan om nyval innebar också en nyhet men torde ha berott mera på den aktuella situationen än på en attitydförändring. Man bör dock hålla i minnet att den dåvarande partiledaren i valrörelsen 1982 antydde möjligheten, att en borgerlig valseger kunde leda till ett nytt val på grund av svårigheter att bilda regering.

I själva verket hade nya positioner i fråga om nyvalsinstitutet fästs på papperet bara några veckor före början av 1981 års kris, i grundlagskommitténs betänkande.²⁶ Enligt direktiven skulle kommittén bl.a. överväga om nyvalsinstitutet borde göras mera användbart genom införande av rörliga mandatperioder, förkortning av tiden mellan beslut och valförrättning eller andra åtgärder. Att regeringen i vart fall inte önskade någon ändring i fråga om mandatperioderna kan man lätt läsa ut ur direktiven. Däremot såg regeringen gärna fristående riksdagsval och kommunalval samt fyraåriga mandatperioder.

Kommitténs borgerliga majoritet intog de ståndpunkter som direktiven pekade på. I fråga om extra val – som enligt betänkandet hade "föranlett åtskillig diskussion inom kommittén" – förordades en förkortning av tiden mellan beslut och val, efter närmare expertutredning, men i övrigt ingen förändring. Genom att mandattiden föreslogs ökad till fyra år skulle emellertid nyvalsinstitutet få en något större praktisk betydelse. De överväganden som dessa ledamöter redovisade gav emellertid uttryck för en klart negativ attityd till extra val. De skäl som tidigare hade anförts mot

att överhuvudtaget ge regeringen rätt att förordna om extra val utvecklades utförligt och med större skärpa än förut. Nya skäl tillfogades också. Hot om extra val behöver inte, framhöll man, "främja ansträngningar till samlande lösningar i besvärliga politiska lägen" utan kan tvärtom "leda till hårdnande motsättningar och låsta positioner". De gamla skälen för att ge regeringen befogenhet att besluta om extra val upprepades kortfattat. Därvid medgavs bl.a. att "partier som vet med sig att de ligger illa till i den allmänna opinionen kan inför hotet om val bli mera benägna till kompromisser och uppgörelser".

De socialdemokratiska ledamöterna uttalade i en reservation att möjligheten att förordna om nyval "torde i parlamentariska system vara ett av regeringens mest verkningsfulla instrument i umgänget med parlamentet". Under nu gällande regler är det emellertid, anfördes vidare, "en allmän uppfattning att upplösningsinstitutet i praktiken inte går att använda annat än i extrema krissituationer". En ordning med rörliga mandatperioder kunde dock inte förordas utan ytterligare utredning, bl.a. på grund av ordningen med gemensam valdag. Däremot föreslogs, i avvaktan på vidare överväganden, "den kompromiss mellan det nuvarande svenska systemet och det engelska som föreslogs av författningsutredningen". Vid treårig mandatperiod borde ordinarie val inställas om extra val kom till stånd mindre än ett och ett halvt år dessförinnan. Tiden mellan beslut och valförrättning måste också avkortas väsentligt. I detta sammanhang framhölls bl.a. att den långa planeringstiden för ett extra val hade gett en sämre lösning av regeringskrisen 1978 än som hade kunnat följa av ett val.

Vpk-ledamoten uttalade i sin reservation att det inte kan bestridas att en regering bör ha möjlighet att vid särskilda tillfällen föra ut en fråga till väljarnas avgörande. Det kunde finnas skäl att ge även riksdagen motsvarande möjlighet. Den frågan borde prövas ytterligare. Reservationen torde, i saknad av uttryckligt uttalande, få tolkas som ett godtagande av majoritetslinjen att den ordinarie mandatperioden inte bör påverkas av extra val.

I betänkandet föreslogs också att regeringens rätt att avbryta pågående riksmöte efter nyvalsförordnande skulle avskaffas. Det anfördes helt kort att det inte finns tillräckliga skäl för att behålla regeln och att avgörandet bör ligga hos riksdagen själv. Den socialdemokratiska reservationen berör inte frågan, vilket torde få ses som ett instämmande. Vpk-ledamoten däremot reserverade sig på denna punkt. Han framhöll att det saknades egentlig argumentation för förslaget och att eventuella nackdelar inte alls hade belysts. Det krävdes därför ytterligare överväganden.

I omedelbar anslutning till regeringsskiftet 1981 gavs ett utredningsuppdrag rörande vallagens regler om extra val. Under våren 1982 kunde lagändringar genomföras som gör det möjligt att förrätta ett sådant val inom cirka 50 dagar från beslutet.²⁷

Slutligen bör nämnas att möjligheten av ett extra val fördes fram under momsstriden 1982. Den 4 december publicerade tidningarna ett intervjuuttalande av socialdemokraternas gruppleddare i riksdagen, enligt vilket extra val borde utlysas om regeringsförslaget fälldes. Av senare kommentarer framgick att det inte var fråga om ett officiellt uttalande på partiets vägnar. Det aktualiserade emellertid bestämmelsen i RF 6:4 att regeringen inte kan förordna om extra val inom tre månader från den nyvalda riksdagens första sammanträde, i detta fall tidigast den 4 januari 1983.

PARLAMENTARISM OCH EXTRA VAL

Även här kan det vara lämpligt att först ställa frågan om författningsreformerna har medfört några väsentliga nyheter. Svaret synes bli nekande. Visserligen har reglerna om extra val fått stor aktualitet i den konstitutionella och politiska debatten. I huvudsak har man dock tagit upp välkända frågor och synpunkter, som har aktualiserats under andra yttre förutsättningar än dem som gällde under författningsarbetet.

Av särskilt intresse är att det rör sig om ett institut i författningen som infördes redan i samband med representationsreformen. Det har följt med in i det parlamentariska skedet, haft politisk betydelse i skiftande situationer, övervägts i författningsarbetet och slutligen dragits in i den nya konstitutionella reformdebatten. Det grunddraget i konstruktionen, att den ordinarie valperioden inte rubbas, har funnits med från början.

Övergången från den gamla författningen till den nya har markerats på tre sätt. Konungens tidigare befogenheter har förts över till regeringen, och extra val har anvisats dels som regeringens möjliga svar på misstroensförklaring, dels som den sista utvägen om regeringsbildning misslyckas. Dessa nyheter är av central betydelse från konstitutionell synpunkt genom att de fogar in institutet extra val i det parlamentariska regelsystemet. Det kan därför vara lämpligt att först ta upp dessa tre punkter till granskning.

Rätten att förordna om nyval och åtskilja riksdagen sågs vid representationsreformen som ett maktmedel för konungen. Synpunkten är lätt att föra över till parlamentariska förhållanden, men det kan ändå beklagas att den ursprungliga motiveringen angavs så knapphändig. Den centrala punkten att makten ytterst kom att läggas hos väljarna och/eller valkor-

porationerna blev aldrig belyst. De nyvalsresonemang som har kunnat beläggas under den förparlamentariska tiden har genomgående ett lätt orealistiskt drag över sig. Framgången i 1887 års tullval var närmast oväntad, och 1914 års händelser hade kunnat bli till skada för konungamakten om inte första världskriget hade brutit ut mellan de båda valen. Det förefaller också ha varit verklighetsfrämmande att tro att ett nyval till andra kammaren på försvarsfrågan någon gång under 1800-talet skulle ha underlättat frågans lösning på ett av konungen önskat sätt etc. Frågorna om, enkelt uttryckt, ett nyvals orsaker och verkningar restes alltså redan i äldre tid men blev aldrig besvarade.

På hösten 1917 nåddes ett samförstånd mellan konungen och den tillträdande vänsterregeringen om bl.a. rätten att förordna om nyval. Det var inte fråga om en uppgörelse med ett bestämt och generellt innehåll utan om ett samförstånd i princip och i allmänna ordalag. Ett utrymme för oklarhet och diskussion lämnades kvar som satte spår ett halvsekel fram i tiden. Historiken har visat att konungen 1935 fortfarande torde ha tillerkänts en viss möjlighet att vägra ett nyval och att frågan ännu 1957 övervägdes noga inom regeringen, som kom fram till ett nekande svar i det rådande läget. FU uppfattade sitt förslag på denna punkt som i stort sett en kodifiering av gällande rättsläge, medan bl.a. Herbert Tingsten hävdade att förslaget innebar en förstärkning av konungamakten. Först i GB:s betänkande 1967 uttalades det klart och i enighet mellan alla de stora partiernas företrädare, att det enligt gällande rätt fick anses uteslutet att konungen skulle vägra att medverka till ett nyvalsförordnande.²⁸ Osäkerheten på denna punkt belyser vanskligheterna att tala om konstitutionell sedvanerätt.

Vid den partiella författningsreformen gavs statsministern det avgörande ordet i fråga om nyvalsförordnande. Konungen skulle endast formellt fatta beslut men vara bunden vid statsministerns ställningstagande. Efter RF:s tillkomst är förordnande om extra val ett vanligt regeringsbeslut. Befogenheten ligger alltså nu hos regeringen och inte hos statsministern.

Eliminerandet av statsministern personligen ur grundlagsreglerna kommenterades inte med ett ord av vare sig GB, departementschefen eller konstitutionsutskottet i samband med den totala författningsreformen. Att frågan inte gärna kan ha blivit förbisedd ligger i sakens natur. Det bestyrks också av att Svea hovrätt uttryckligen fäste uppmärksamheten på den i sitt remissyttrande, vilket också redovisades i propositionen.²⁹ Då denna i motiven till RF 3:4 refererar GB så att beslut om extra val skall "fattas av regeringen som sådan", och departementschefen ansluter sig "i det väsentliga till förslaget" samt förklarar att "det är endast i fråga om

tidsgränsen för extra val som en omprövning synes motiverad", måste detta uppfattas som ett ställningstagande i frågan om statsministern eller regeringen bör ha beslutanderätten. Mot bakgrunden av de klara uttalandena av både departementschefen och konstitutionsutskottet 1968, som har citerats i det föregående, är det svårt att undgå tolkningen att statsministern har fått sina befogenheter minskade efter särskilda men ej närmare redovisade överväganden.³⁰

Oavsett vilka resonemang som har förekommit om denna fråga kan man konstatera, att avgörandet har praktisk betydelse främst i en bestämd situation: Då en koalitionsregering har bildats får onekligen statsministern och hans parti en stark ställning om det är han och inte regeringen som förfogar över nyvalsvapnet. Man kan anta att denna av konstitutionsutskottet 1968 påpekade synpunkt har beaktats vid den slutliga reformen. Naturligtvis kan det också sägas att extra val till riksdagen är en så dramatisk åtgärd, att beslutanderätten av principiella parlamentariska skäl bör ligga hos regeringen och inte hos statsministern. Bortsett från att man inte har sett saken så t.ex. i parlamentarismens föregångsland Storbritannien, kan man onekligen fråga sig varför inte ens GB antydde en så enkel synpunkt om den hade varit avgörande.

I vart fall ger inte förarbetena till RF på någon annan punkt en antydning om att statsministerns centrala position skulle ha nedvärderats efter den partiella författningsreformen. Detta leder till att man kan komplettera resonemangen i de båda föregående kapitlen med ett ytterligare påpekande. Det måste anses fullt förenligt med parlamentarismens spelregler enligt RF om statsministern i händelse av en kris inom en koalitionsregering entledigar de andra partiernas statsråd, utser egna partivänner i deras ställe samt låter den ombildade regeringen förordna om extra val. Han begagnar då endast de befogenheter som RF uttryckligen ger honom och tar sitt ansvar "inför högsta instans" enligt folksuveränitetens princip.

Situationen 1978 kan tas som illustration. Centerpartiet ville hänskjuta energifrågan till folket i en rådgivande folkomröstning, vilket förutsätter att en lag stiftas av riksdagen. Övriga tre stora partier motsatte sig detta, varför kravet inte gick att genomdriva. Om centerpartiet i detta läge hade i andra hand önskat ett extra val, hade detta kunnat åstadkommas genom att statsministern entledigade statsråden från moderata samlingspartiet och folkpartiet samt lät den "nya" centerregeringen besluta om extra val. Att förfarandet skulle ha varit invändningsfritt har framgått av analysen i det föregående av 1981 års regeringskris. Statsministern beviljade då först de moderata statsråden entledigande och tog därefter ställning till en förutsedd misstroendeförklaring. Hans svar kunde bli ett av två: avgång eller

extra val. Båda alternativen anvisas uttryckligen av RF. Det är svårt att se någon grund för att kritisera en statsminister som snabbt klipper av ett sådant händelseförlopp och hänskjuter avgörandet direkt till folket i val.³¹

Härmed har resonemanget kommit över till den andra nyheten i samband med författningsreformen: extra val som svar på en misstroendeförklaring. I förarbetena till RF har aldrig ifrågasatts annat – här bortses från Sten Wahlunds reservation mot nyvalsinstitutet som sådant – än att en misstroendeförklaring måste kunna mötas med ett beslut om extra val. Den enda fråga som förarbetena överhuvudtaget diskuterar i detta sammanhang är om en misstroendeförklaring mot ett annat statsråd än regeringschefen skall kunna besvaras med nyvalsförordnande i stället för entledigande. Frågan besvaras jakande med tanke på sådana situationer som t.ex. att en misstroendeförklaring har riktats mot finansministern på grund av regeringens ekonomiska politik eller mot ledaren för ett i regeringen ingående parti. I 1966 års departementspromemoria diskuteras också om en ren tjänstemannaregering bör fränkännas rätt att förordna om nyval. Tanken avvisas därför att en sådan regering kan ha tillsatts just för den uppgiften.³²

Varje regering, oberoende av sammansättning och parlamentariskt underlag, har alltså tillerkänts rätt att möta en misstroendeförklaring med extra val. Förarbetena till RF ger inget stöd för några principiella invändningar mot att t.ex. en minoritetsregering av den typ, som representeras av Carl Gustaf Ekmans och Ola Ullstens ministärer, beslutar om extra val i den angivna situationen. Man kan inte tala om några underförstådda reservationer, förbiseenden i motivskrivningarna eller liknande. Resonemangen i det föregående kan alltså kompletteras ytterligare: Misstroendeförklaring kan vara ett dåligt vapen för att framtvinga en omprövning av regeringsfrågan i ett läge av utpräglad minoritetsparlamentarism, inte bara därför att regeringspartiet (regeringspartierna) har en nyckelställning utan också därför man inte kan bestrida regeringens rätt att svara med extra val.³³ Den spärr, som tidigare åtminstone i princip låg i statschefens vetorätt, har man eliminerat utan några reservationer.

Sambandet mellan extra val och misstroendeförklaring leder tanken till FU:s resonemang om en yttersta garanti för parlamentarismen. Om man bör anlägga denna synpunkt på extra val är visserligen något tveksamt liksom i fråga om misstroendeförklaring.³⁴ Frågan återkommer i det följande med anknytning till grundlagskommitténs diskussion. Klart är dock att extra val är en yttersta garanti och en sista nödutväg enligt reglerna

om regeringsbildningen i RF 6:3. Förfarandet skall avbrytas och återupptas efter nyval om ett fjärde förslag till ny statsminister förkastas.

Sammanställd med vad som har anförts i det föregående innebär denna regel i RF 6:3 bl.a. två saker. För det första kan extra val inte beslutas tidigare under proceduren även om det är tydligt att ett dödläge har inträtt. Åtminstone formellt måste talmannen lägga fram fyra förslag. Den fungerande expeditionsregeringen får enligt 3:4 inte besluta om extra val. För det andra måste landet för den händelse nyval blir nödvändigt klara sig utan ordinarie regering flera månader,³⁵ under vilka den entledigade regeringens ledamöter "uppehåller sina befattningar" enligt 6:8.

Man kan fråga sig om denna ordning är helt tillfredsställande. Redan med tanke på landets representation i internationella sammanhang borde man kunna överväga den formella jämkningen, att talmannens beslut om entledigande förfaller då regeringsbildningsproceduren avbryts för extra val enligt 6:3. Landet kommer då att företrädas av en ordinarie regering.³⁶ Viktigare är emellertid att det för närvarande inte finns någon möjlighet enligt RF att tillsätta en ny regering före valet om ändrade förhållanden skulle göra det både möjligt och önskvärt. Om t.ex. en yttre krissituation inträder under de månader som det rör sig om, kan inte ens en samlingsregering bildas utan åsidosättande av RF.

I samband med den partiella författningsreformen uppmärksammades förhållandet, att riksdagen enligt de äldre reglerna inte kunde fungera efter ett nyvalsförordnande. Detta rättades till. Inte i någon situation saknar landet en riksdag. Däremot kan landet alltså sakna regering. Det går inte att bemöta detta med att den gamla regeringen fungerar likaväl som den gamla riksdagen och att skillnaden bara är formell såtillvida att regeringen är tillförordnad men riksdagen ordinarie. Praktiskt består skillnaden i att alla partier i riksdagen kan vara med och uppehålla dess funktioner medan regeringens funktioner ligger kvar hos den gruppering som senast kom i besittning av regeringsmakten. Som tidigare har framhållits är det oklart hur det ens skall gå till formellt att byta ut "enstaka statsråd", som förarbetena till RF anger som möjligt under en längre regeringskris, och en ändring av expeditionsregeringens politiska sammansättning och karaktär får anses strida mot RF.³⁷

Ett mindre problem är att extra val inte kan beslutas förrän efter fyra omröstningar sedan en regeringskris väl har inletts. Det kan i sämsta fall leda till talmansförslag och omröstningar av ceremoniell karaktär, därför att ett dödläge har inträtt eller en önskan om extra val har konstaterats på ett tidigt stadium av regeringskrisen men efter dess inledning.

Riksdagen kan om den så önskar själv genomdriva ett extra val utan

regeringens medverkan.³⁸ Den kan besluta om misstroendeförklaring mot statsministern samt, om regeringen inte svarar med att förordna om extra val, förkasta fyra talmansförslag om ny statsminister. Att avsiktligt genomföra en sådan procedur kan sägas innebära ett missbruk av RF:s regler, men möjligheten finns och för tankarna till det på ett liknande sätt framdrivna nyvalet till den västtyska förbundsdagen den 6 mars 1983.³⁹ Ett mera praktiskt fall under svenska förhållanden är att en majoritetsopinion för nyval stabiliserar sig efter det att en regeringskris har inträtt. Det kunde ha inträffat 1981 då den moderata riksdagsgruppen tog definitiv ståndpunkt efter ministären Fäldins avgång. Hade beslutet då blivit nyval hade endast två alternativ förelegat: Antingen kunde fyra talmansförslag förkastas och mittenpartierna få stå för expeditonsregeringen över valet. Eller kunde man ha skapat majoritet för en ny regering med uppgift att utlysa nyval. Det senare alternativet torde ha inneburit en tjänstemannaregering, eftersom väl varken moderaterna eller socialdemokraterna hade släppts fram till regeringsmakten under valrörelsen och mittenpartierna just hade drivits bort och redan hade hand om expeditonsregeringen.

Man kan på denna punkt knyta an till förutvarande talmannen Henry Allards resonemang om att fyra förslag kan vara för mycket. Att förvandla förfaranden, som skall ge uttryck för författningens bärande principer, till endast ceremonier innebär alltid farliga prejudikat och kan verka stötande på den allmänhet som har att fatta det slutliga avgörandet i val. Det kan därför finnas skäl att öppna en möjlighet till extra val, eventuellt genom expeditonsregeringen,⁴⁰ redan efter det att ett eller två förslag av talmannen har förkastats av riksdagen. Jämte en föreskrift om att ett sådant val inställs, om riksdagen godkänner ett nytt förslag av talmannen, skulle det kunna medverka till att strama upp regeringsbildningsproceduren i problematiska lägen.

De problem med extra val enligt RF6:3 som nu har berörts hänger alla samman med omröstningen om ny statsminister och skulle automatiskt falla bort om den avskaffades. Som nämndes i det förra kapitlet skulle en begränsning av en nytillträdd regerings befogenhet att förordna om extra val tillgodose syftet med omröstningen. En sådan spärregel borde säga i sak, att en regering inte kan utan riksdagens samtycke besluta om extra val inom en vecka från riksdagens första sammanträde efter regeringens tillträde och inte heller innan riksdagen har prövat ett yrkande om misstroendeförklaring som har väckts inom samma tid. Genom att knyta an till ett sammanträde med riksdagen beaktar man situationen då ett regeringsskifte sker under sessionsuppehåll. Ett undantag för samtycke av riksdagen kan vara motiverat med tanke på det fall då en regering tillsätts

särskilt för att utlysa extra val. En så kort frist som en vecka understryker karaktären av garantiregel och förebygger utdragna politiska diskussioner. Det måste rimligen kunna krävas av parterna att de utan längre uppskov skall kunna ta ställning till om de skall fälla en regering eller riskera ett nyval. Av värde skulle naturligtvis också vara en tidsfrist inom vilken ett yrkande om misstroendeförklaring måste prövas, motsvarande fyradagarsfristen i 6:2 för prövning av förslag om ny statsminister.⁴¹

Att just risken för ett från parlamentarisk synpunkt oriktigt extra val sköts i förgrunden som motiv för en så ingripande nyordning som den med omröstning om ny statsminister kan ses som uttryck för att extra val är ett slags konstitutionell garanti som inte bör begagnas annat än undantagsvis. Samma intryck ger 1966 års departementspromemoria och direktiven för GB. Resultatet av författningsreformerna blev också att institutets användning försvårades ytterligare genom att mandattiden förkortades till tre år utan den modifikation för fall som FU hade förordat. Till detta kom att genomförandetiden för ett extra val hade förlängts genom olika valtekniska reformer från drygt en månad 1958 till närmare tre månader.

Denna reserverade hållning till extra val bör jämföras med partiernas ställningstaganden i grundlagskommittén. Den borgerliga majoritetsskrivningen är än mera negativt avfattad än förarbetena till GB på denna punkt. I sak medför emellertid ståndpunkten en viss aktivering av extravalsinstitutet genom att mandattiden föreslås utsträckt till fyra år. Den socialdemokratiska reservationen visar ett väsentligt större intresse för extra val än de av regeringarna Erlander och Palme utformade förarbetena. De aktuella reformkraven går dock inte längre än det som anhängarna av enkammaralternativet var ense om i FU.

Det är svårt att avgöra hur pass djupgående attitydskillnaden är i praktiken. Det finns t.ex. ingen anledning att anta att socialdemokraterna skulle vilja se extra val som mera än en undantagsföreteelse. Det torde ligga i sakens natur att ett visst motstånd mot extra val gör sig gällande inom riksdagen över partigränserna.⁴² Då det gäller att beskriva de situationer, där extra val kan tänkas bli aktuellt, skiljer sig inte heller partierna nämnvärt från varandra.

Om man beaktar även grundlagskommitténs betänkande, fastän det ligger i tiden efter RF, kan man systematisera upp sex olika motiveringar för extra val som har anförts i författningsarbetet. Till en början kan extra val framkallas av en konflikt mellan regering och riksdag som har kommit till uttryck t.ex. genom att riksdagen har avslagit en viktig proposition. Ett specialfall av konflikt är att riksdagen beslutar en misstroendeförklaring.

Vidare kan ett parlamentariskt dödläge ha inträtt. De politiska förutsättningarna kan också ha ändrats så väsentligt, t.ex. genom en regeringskoalitions uppbrott, att extra val kan vara motiverat, kanske för att förekomma en svårlöst regeringskris och ett parlamentariskt dödläge. Vidare kan statsmakterna vilja genomföra en grundlagsändring snabbare än som kan ske om ordinarie val avvaktas. Slutligen har utslag i andra allmänna val, av typen 1966 års kommunalval, anförts som skäl för extra riksdagsval.

Det sistnämnda fallet kan inte inträffa under nuvarande förhållanden men kan aktualiseras genom att den gemensamma valdagen för riksdagsval och kommunalval överges. Det är svårt att se fog för extra riksdagsval i sådana situationer som avses här. Att en regering vet med sig att dess underlag i väljarkåren har försvagats är ingenting ovanligt liksom inte heller att samma regering likafullt får förnyat förtroende i nästa ordinarie val. Just 1966 års kommunalval och 1968 års andrakammarval – socialdemokraternas sämsta resp. bästa val under många år – belyser detta. Diskussionen på hösten 1966 torde få uppfattas som väsentligen framkallad av den just då högaktuella debatten om det kommunala sambandet i författningen.

Extra val för att snabbt genomföra en grundlagsändring förekom i samband med de båda rösträtsreformerna. Under de senaste åren har statsmakterna tvärtom stärkt garantierna mot alltför hastiga grundlagsändringar.⁴³ Det finns därför ingen anledning att diskutera detta nyvalsmotiv närmare. Inte heller extra val som svar på misstroendeförklaring behöver beröras ytterligare.

Kvar blir alltså tre situationer som i praktiken kan vara svåra att skilja åt: konflikt, dödläge och ändrade politiska förutsättningar. Man kan fråga sig om detta ger en riktig bild av extravalsinstitutet och dess användning. Med visst fog kan man hävda att beskrivningar av den typen förbigår det väsentliga i sammanhanget.

Ett parlamentariskt dödläge bör det rimligen vara riksdagens sak att konstatera. Det kan inte utgöra ett skäl för regeringen att förordna om extra val. Vad det gäller är närmast att grundlagsregler bör vara så utformade, att man såvitt möjligt undviker utdragna och för parlamentarismens anseende nedsättande förfaranden. RF 6:3 har i det föregående kritiserats från denna synpunkt. Ändrade politiska förutsättningar tillför ingenting ytterligare som motivering för ett extra val. Om en regering beslutar eller ett parti kräver nyval med en sådan motivering är det inte fråga om annat än sedvanlig partipolitisk argumentering. Att ens i allmänna ordalag ange något som skulle kunna upphöjas till en allmän princip är ogörligt.⁴⁴

Att tala om en konflikt mellan riksdag och regering som skäl för extra val är inte heller särskilt träffande. Antingen har regeringen en egen parlamentarisk majoritet, och då blir det ingen konflikt om den inte misslyckas med att hålla sina styrkor samlade. Eller har regeringen ingen majoritet bakom sig, och då föreligger hela tiden en latent konflikt. Ett nederlag för regeringen i en viktig votering innebär ingenting annat än ett konstaterande av de parlamentariska realiteterna sådana de har utgått ur det senaste riksdagsvalet. Regeringen har själv att avgöra vilka förslag den skall lägga fram, vilka riksdagsbeslut den skall finna sig i, vilka konsekvenser den skall dra av motgångar etc. enligt de vanliga parlamentariska spelregler som har diskuterats i det föregående. Till dessa fogas nu reglerna om extra val. Det centrala i dem är att de utgör ett maktmedel i en minoritetsregerings händer gentemot riksdagsmajoriteten liksom de från början sågs som ett maktmedel för konungen mot riksdagen. Om det blir ett extra val är det normalt inte rättvisande att tala om en konflikt eller liknande som orsaken. Anledningen är helt enkelt att regeringen i ett läge av minoritetsparlamentarism har funnit det politiskt ändamålsenligt att ta ett extra val hellre än att "ligga lågt" i förhållande till riksdagsmajoriteten eller ställa kabinetsfråga och avgå. Samtidigt har riksdagsmajoriteten kommit fram till motsvarande ståndpunkt.

Kärnan i debatten kring extra val är alltså inte i vilka typsituationer befogenheten bör användas utan i vad mån regeringen bör förfoga över ett sådant makt- och påtryckningsmedel i det parlamentariska arbetet. Dess effektivitet är beroende av den aktuella situationen,⁴⁵ men vid en diskussion i allmänna termer, utan anknytning till en bestämd stridsfråga, kan man alltid räkna med en utbredd opinion inom riksdagen mot ett sådant vapen i regeringens händer. Erfarenheterna från den parlamentariska historien pekar ganska klart på att reservanterna i grundlagskommittén överdriver något men inte har alldeles fel då de karakteriserar rätten till extra val som "ett av regeringens mest verkningsfulla instrument i umgänget med parlamentet".

Nyvalsvapnets effektivitet kan naturligtvis påverkas av konstruktionen. Ordningen att de ordinarie valen inte påverkas är naturligtvis ägnad att minska användbarheten, särskilt vid en så kort mandatperiod som tre år. Även andra faktorer har väsentlig betydelse för effektiviteten, bl.a. de som nämndes i 1966 års departementspromemoria. I detta sammanhang finns det anledning att särskilt fästa uppmärksamheten på valkostnaderna, som synes ha kommit alldeles för mycket i bakgrunden vid diskussionerna om nyvalsinstitutet under senare år.

Att ett riksdagsval innebär stora både ekonomiska och personella påfrestningar för partierna behöver inte utvecklas. Partifinansieringens problem har alltsedan 1960-talets början tilldragit sig betydande uppmärksamhet. Statligt partistöd infördes 1965 och möjlighet till kommunalt partistöd öppnades genom en lag 1969. I sakens natur ligger att framgång ger ökade resurser, motgångar minskade resurser, även om vissa åtgärder kan vidtas för att mildra "spiraleffekten". I och för sig är detta ingenting nytt som har orsakats av den ökade offentliga partifinansieringen, men det torde vara ställt utom tvekan att problemen har blivit allt större. En allsidig diskussion om extra val kan inte gå förbi detta förhållande. Som åskådningsexempel kan än en gång tas situationen 1981. Man saknar inte fog för antagandet, att två riksdagsval med ett års mellanrum, 1981 och 1982, hade kunnat få allvarliga konsekvenser för de båda mittenpartierna redan av rent ekonomiska skäl. Från demokratisk synpunkt framstår ett sådant förhållande som klart otillfredsställande. Liksom särskilda bidrag utgår för kampanjfinansiering vid allmänna folkomröstningar borde ett system med bidrag till kostnader i samband med extra val övervägas.⁴⁶

Frågan om valkostnaderna berördes senast i samband med de ändringar i vallagen som genomfördes 1982 för att förkorta tidsåtgången vid extra val. Kommittén påpekade att ett sådant val kan innebära stora påfrestningar på partiernas ekonomi. Den ansåg emellertid att frågan om statligt stöd för sådana kostnader bör prövas i anslutning till ett eventuellt extra val och avgöras utifrån de förutsättningar som råder vid varje valtillfälle. Departementschefen anslöt sig till kommitténs uppfattning, och konstitutionsutskottet berörde inte frågan.⁴⁷ Resonemanget förefaller väl lättvindigt för att tjäna som grund för en diskussion om att aktivera institutet extra val. Det måste vara principiellt fel att ta upp kostnadsfrågan först då ett extra val har beslutats. Man kan inte bortse från att nyvalsvapnet i vissa lägen kan bli ett påtryckningsmedel av en art som kan inge betänkligheter från grundläggande parlamentariska synpunkter.

Ett extra val kan numera hållas inom cirka 50 dagar. Under sju veckor kan man inte komma enligt vad som fastslogs i 1982 års lagstiftningsärende. Man har aldrig varit inne på tanken att en snabb demonstration av folkviljan genom ett extra val kan vara en utväg i en krissituation, som upplösningen av den franska nationalförsamlingen i maj 1968 gav ett exempel på. De svenska diskussionerna har gått ut på att så långt som möjligt tillämpa vanliga regler.

Strävan att inte bryta det normala mönstret mer än nödvändigt kommer också till uttryck genom ordningen att ett riksmöte kan fortsätta även efter ett förordnande om extra val.⁴⁸ Närmast lär det väl bli fråga om endast en

kort ytterligare arbetstid för vissa budgetbeslut m.m. Alla partier torde vara angelägna om att så snart som möjligt få ägna sig helt åt valrörelsen. Åtskiljande av riksdagen skall för närvarande beslutas av regeringen, men som nämnts i det föregående förefaller alla de stora partiernas företrädare ha varit ense i grundlagskommittén om att föra över beslutsrätten till riksdagen. Det är inte svårt att förstå vpk-ledamotens synpunkt att frågan borde övervägas närmare och förslaget förses med en saklig motivering. Att en riksdag själv bestämmer, om den skall fortsätta att fatta beslut som ombud för folket några få veckor innan folket skall ta ställning till ombudens fullmakter i ett extra val enligt RF, får väl som regel anses mindre tilltalande. Och har man väl gett en minoritetsregering rätt att förordna om extra val, kan det framstå som onaturligt att riksdagsmajoriteten kan hindra regeringen från att ägna sig åt valrörelsen. I praktiken rör det sig dock knappast om någon stor fråga, hos vem man lägger beslutsrätten.

Avslutningsvis kan konstateras att extra val numera får anses vara definitivt inordnat i det parlamentariska systemet. Olika attityder förekommer idag liksom tidigare men de förefaller skilja sig mera i princip än i sak. De diskussioner som har förekommit i författningsarbetet och under senare år skiljer sig framför allt i ett avseende från dem i äldre tid: De har inte varit i lika hög grad fokuserade kring enstaka politiska stridsfrågor utan har mera avsett den parlamentariska tekniken som sådan. Man räknar inte på samma sätt som tidigare med – i vart fall inte som ofrånkomligt – att en extra valrörelse skall mera än en ordinarie domineras av en bestämd fråga. Belysande är att kärnkraftsfrågan ledde till en folkomröstning efter fem års debatt men aldrig aktualiserade extra val.⁴⁹

4. Folkomröstning

Folkomröstningsinstitutet kompletterar bilden av samspelet mellan regeringen, riksdagen och folket enligt RF. En allsidig belysning kommer emellertid inte i fråga här. I centrum för intresset står förhållandet till parlamentarismen, inom vars ram reglerna om extra val erbjuder en näraliggande parallell.

Att folkomröstningsinstitutet har fått en tillbakaskjuten plats i RF antyds redan av att det inte nämns i portalparagrafen om statsskickets grunder, trots att det är ett så tydligt uttryck för folksuveränitetens princip. All offentlig makt utgår från folket men folkstyrelsen förverkligas endast genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

De grundlagsregler som finns har tagits in i RF:s kapitel om lagar och andra föreskrifter. Bestämmelser om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfrågor meddelas genom lag (8:4). Folkomröstning om vilande grundlagsförslag skall anordnas, om det yrkas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel röstar för bifall (8:15). Omröstningen skall hållas i samband med det riksdagsval som förutsätts enligt huvudregeln om grundlagstiftning. Den är i så måtto beslutande som förslaget är förkastat om de flesta röstar nej och de är flera än hälften av dem som har röstat i riksdagsvalet.

UTVECKLINGEN FÖRE RF

Folkomröstningsinstitutets historia omfattar tre korta perioder av uppfammande intresse och mellan dem två långa dödperioder då institutet i huvudsak saknade politisk aktualitet.¹ Höjdpunkterna är förbudsomröstningen 1922 och kärnkraftsomröstningen 1980. Däremellan förekom en blomstringstid som började åren efter andra världskriget och slutade med ATP-omröstningen 1957.

Demokratins och parlamentarismens genombrott medförde också att folkomröstningsinstitutet grundlagfästes. Det skedde emellertid inte som ett led i den stora författningsreformen utan som en påbyggnad i efterhand, sedan huvudkraven hade tillgodosetts. Genom nyvalen 1921 tillkom vår första demokratiska riksdag, grundad på den allmänna och lika rösträtten. På våren samma år hade riksdagen som vilande antagit ett förslag till grundlagsändring som introducerade rådgivande folkomröstning. Ändringen genomfördes slutligt av 1922 års riksdag, och senare samma år hölls den första folkomröstningen, i frågan om totalförbud mot alkohol.

Folkomröstning var aldrig något centralt krav från dem som verkade för ett demokratiskt och parlamentariskt statsskick. Under tiden före Nils Edéns regeringsbildning hade frågan tagits upp i riksdagen tre gånger. Liberalen David Bergström hade 1897 motionerat om en omröstning bland de myndiga männen i rösträttsfrågan. Karl Staaff hade 1908 stått i spetsen för ett motionskrav om beslutande folkomröstning vid upprepade skiljakthet mellan kamrarna i grundlags- och lagfrågor. Trots vänstermajoriteten avslag andra kammaren motionen. Till motståndarna hörde bl.a. Edén. En liknande tanke fördes fram något mera utvecklad i en motion 1917 av Carl Lindhagen och lyckades, trots konstitutionsutskottets avstyrkande, vinna en knapp majoritet i andra kammaren.

Ställningen var 1917 att högern motsatte sig men övriga partier i princip stödde kraven på folkomröstning. Endast vänstersocialisterna, som samma år bröt sig ur det socialdemokratiska partiet, drev emellertid frågan. Socialdemokraterna hade visserligen tagit upp den i sitt partiprogram men hade knappast övervägt den mera ingående. Liberalernas hållning påverkades av att Staaff själv småningom hade kommit fram till en negativ inställning. Han menade att med parlamentarismens principer endast kunde förenas rådgivande folkomröstningar "såsom rent undantagsinstitut".²

Vid 1919 års riksdag tillstyrkte utskottet en utredning. Denna gång anslöt sig även vissa representanter för förstakammarhögern som såg folkomröstning som en möjlig modererande faktor i det nya läget efter den stora rösträttsreformen. Första kammarens majoritet gick emellertid liksom tidigare emot förslaget. Året därpå enades kamrarna dock om att begära utredning. Denna skulle även ta upp frågan om det krävdes stöd i regeringsformen för rådgivande folkomröstningar. Konstitutionsutskottet menade att det inte behövdes, men då främst Edén drev motsatt ståndpunkt beslöt kamrarna att utesluta en punkt i utskottets motivering som avsåg denna fråga.

Tanken på en förbudsomröstning spelade en viktig roll i 1920 års

riksdagsdebatter. Förbudsfrågan hade varit aktuell i riksdagen sedan början av 1890-talet. Tanken på en omröstning om rusdrycksförbud i hela landet fick länge stå tillbaka för det som mera realistiskt bedömda kravet, att man på varje ort för sig skulle få besluta i frågan. Först efter krigsslutet hade folkomröstningsfrågan mognat. Den fick stor uppmärksamhet i det slutbetänkande som 1911 års nykterhetskommitté avlämnade i augusti 1920. Kommittén stannade för att förordna en rådgivande omröstning och ansåg att det krävdes 60 % ja-röster för att ett allmänt rusdrycksförbud skulle kunna införas. Som sina tre huvudskäl för en omröstning anförde kommittén att ett förbud ingrep djupt i medborgarnas vardagliga liv, att dess upprätthållande förutsatte stödet av en klar folkmajoritet och att riksdagsvalen inte var någon tillförlitlig mätare på opinionen i förbudsfrågan.³

Redan i juni 1920 tillsatte den socialdemokratiska regeringen en utredning om ett folkomröstningsinstitut. Den fick en något ovanlig sammansättning, med tre liberaler, däribland Nils Edén som ordförande, samt en socialdemokrat, en högerman och en vänstersocialist. I februari 1921 lämnade kommittén ett betänkande med förslag till regler om rådgivande folkomröstning. Denna form sades ha fått särskild aktualitet vid de senaste riksdagarna och genom nykterhetskommitténs betänkande. Ställningstagandet skulle inte bli prejudicerande för behandlingen av folkomröstningsfrågan i dess helhet. För att komma runt frågan om grundlagsenligheten av rådgivande folkomröstning hade kommittén enats om att det skulle innebära en fördel att ge institutet en fast förankring i regeringsformen.

Kommittén ansåg det i och för sig vara tveksamt om man borde införa nya grundlagsregler enbart på grund av förbudsfrågan. Emellertid hade man anledning att räkna med att även andra frågor kunde uppkomma som motiverade folkomröstning, och proceduren med extra val var besvärlig och inte alltid lämplig att tillgripa. Det behövdes därför ett komplement till det representativa systemet. Folkomröstning borde alltid beslutas genom en lag, stiftad av konungen och båda kamrarna gemensamt. Området för folkomröstning borde inte begränsas annat än genom en allmän föreskrift om att endast frågor av särskild beskaffenhet och vikt fick motivera omröstning. Inte heller borde regler ges om frågeställningarna vid en omröstning, utan statsmakterna borde ha frihet att bedöma varje situation för sig. Kommittén menade dock att det var både naturligtast och lämpligast att bara ställa en fråga vid varje omröstning och formulera den så att svaren kunde bli ja eller nej. Tanken på bestämmelser om objektiv upplysning avvisades. En reservation mot hela förslaget avgavs av högerens representant.

Kommittéförslaget togs genast upp i riksdagsmotioner. Betänkandet råkade bli avlämnat under krisen inom tjänstemannaregeringen, och sedan denna hade rekonstruerats beslöt den att ej avlämna någon proposition i ämnet. Motionerna lades emellertid till grund för beslut av riksdagen som bekräftades följande år. Båda åren och i båda kamrarna följde voteringarna i huvudsak partigränserna, så att vänstern röstade för och högern mot.

Omröstningen i förbudsfrågan beslöts av kamrarna efter långa debatter som i huvudsak förbigick folkomröstningsinstitutet som sådant. De gällde i stället främst om männens och kvinnornas röster borde räknas för sig och om omröstningen skulle äga rum redan samma höst eller först 1923. Utgången blev omröstning 1922 med särskild rösträkning för män och kvinnor. Det senare beslöts i andra kammaren med endast fyra rösters majoritet. I övrigt vanns klart flertal.

Om själva omröstningen förtjänar i korthet anmärkas följande. Redan i mars 1921 hade Förbudsvännernas rikskommitté bildats genom samverkan mellan flera riksorganisationer. I februari 1922 bildade motsidan Landsföreningen för folknkyterhet utan förbud. På båda sidor utvecklades efterhand en omfattande organisation över hela landet, dock med ett väsentligt övertag för förbudsvännerna. Större delen av pressen var däremot motståndare till förbud. Utgången av omröstningen den 27 augusti blev i runda tal 925 000 nej mot 889 000 ja. Som väntat dominerade männen inom majoriteten – 63 % mot 37 % kvinnor – och de lokala variationerna var stora. Deltagandet var nästan detsamma som i 1921 års andrakammarval, både totalt (55,1 %) och bland män och kvinnor för sig.

Då Edéns kommitté avslutade sitt arbete påföljande år med ett betänkande om beslutande folkomröstning, var vänstersocialisten ensam om ett positivt ställningstagande. Alla de övriga intog ståndpunkten att frågan saknade aktualitet, utan att ge uttryck för någon principiell inställning till institutet som sådant. En faktor av väsentlig betydelse var att valdeltagandet hade visat en kraftig nedgång i landstingsvalen kort efter folkomröstningen 1922, från 65,2 % 1919 till 37,6 %.

I praktiken var folkomröstningsinstitutet härmed avfört ur den aktuella debatten för ett kvartssekel framåt. Att det alls hade införlivats med författningen och då i dess rådgivande form hade främst berott på två faktorer: önskan att snabbt få till stånd en sådan omröstning i förbudsfrågan samt Nils Edéns åsikt – i motsats till det stora flertalets inom vänsterpartierna – att detta krävde grundlagsstöd.

Förbudsfrågan fick på åtminstone tre sätt betydelse för folkomröstningsinstitutet i vårt land. Den ledde över debatten från beslutande omröstningar, som man tidigare främst hade haft i tankarna, till rådgivande. Den

drev fram grundlagsregler och den första omröstningen. Denna i sin tur kom att verka hämmande på all diskussion under många år framöver.

Folkomröstningsfrågan vaknade till liv igen i slutet av 1940-talet. Den återkom då, som så många andra författningsfrågor, med en partipolitisk scenförändring och under intryck av de rådande parlamentariska förhållandena. Den starka enpartiregeringen och det mer än femtonåriga socialdemokratiska regeringsinnehavet utgjorde bakgrunden till att önskemål om en aktivering av folkomröstningsinstitutet restes från borgerligt håll och mötte motstånd eller åtminstone ointresse inom regeringspartiet.

Folkomröstningsfrågans handläggning under dess nya blomstringstid präglades av en viss yrvakenhet.⁴ Vissa paralleller med skeendet i början av 1920-talet är iögonenfallande: en debatt som började med beslutande omröstningar, växlade över till rådgivande och slutligen rann ut i sanden efter en omröstning som vållat en omfattande strid.

Vid 1948 års riksdag väckte både högern, folkpartiet och bondeförbundet partimotioner om beslutande folkomröstningar som skulle kunna påkallas av en minoritet inom riksdagen eller av ett visst antal röstberättigade. Konstitutionsutskottet tillstyrkte en allsidig och förutsättningslös utredning, mot två socialdemokratiska reservanter. Riksdagen följde utskottet. Beställningen effektuerades först genom 1950 års folkomröstnings- och valsättskommitté. Av direktiven kan man utläsa att departementschefen ställde sig övervägande negativ. Rådgivande folkomröstningar berördes inte med ett ord.

Kommittén lämnade 1952 ett betänkande om allmän folkomröstning. Den föreslog, mot reservation av en socialdemokrat, att beslutande folkomröstning skulle kunna ske i grundlagsfrågor efter samfällt beslut av regering och riksdag. Den skulle då ersätta den andra riksdagsbehandlingen. De borgerliga ledamöterna reserverade sig till förmån för beslutande folkomröstning även i andra frågor av större betydelse – lagar, anslag och allmänna riktlinjer för någon del av statsverksamheten – och på initiativ av en viss minoritet inom vardera kammaren. Fastän direktiven inte gick in på rådgivande omröstningar tog kommittén upp detta ämne. De invändningar, som majoriteten hade riktat mot beslutande omröstningar, bedömdes inte som lika vägande i detta sammanhang. Rådgivande omröstningar kunde således lättare förenas med parlamentarismen. Enighet förelåg om att sådan omröstning skulle kunna påkallas av en minoritet i vardera kammaren, dock med undantag för vissa frågor, bl.a. sådana som gällde budgetregleringen eller överenskommelser med främmande makt, och med möjlighet för riksdagen att vägra omröstning, om ett uppskov med

avgörandet skulle medföra avsevärt men. Om riksdagen inte kunde enas om formuleringen av frågorna var det enligt kommittén ofrånkomligt att både minoritetens och majoritetens förslag blev föremål för omröstning. Kommittén sade sig dock inte tro att sådan oenighet skulle inträffa i praktiken.⁵

Frågorna drevs omedelbart vidare i riksdagen av högern och folkpartiet. Redan 1952 väcktes motioner för att få ett vilande grundlagsbeslut före årets andrakammarval men de avslogs utan sakprövning. Året därpå togs emellertid folkomröstningsinstitutet upp som ett led i det riksdagsinitiativ som blev starten för författningsarbetet. Riksdagen begärde ett förslag av regeringen till utbyggnad av reglerna om rådgivande folkomröstningar. Det skulle särskilt prövas om det utgjorde en betryggande garanti att ge en tredjedel av kamrarnas ledamöter initiativrätt. Beslutande omröstningar avstyrktes däremot, såväl i allmänhet som i grundlagsfrågor. I den delen fullföljde högern och folkpartiet sin linje från kommittén. Beträffande rådgivande omröstningar rådde emellertid stor enighet. Högern och folkpartiet ville endast sänka gränsen för initiativrätt, och ett par socialdemokrater i utskottet reserverade sig för avslag.⁶

Till 1954 års riksdag lade regeringen fram en proposition med förslag rörande rådgivande folkomröstningar som stämde nära överens med kommittémajoritetens. Beslutande omröstningar avvisades däremot helt. Propositionen innehöll utförliga resonemang om folkomröstningsinstitutet som sådant och dess förhållande till parlamentarismen. En särskild utredning skulle göras om hur en effektiv statlig upplysningsverksamhet borde organiseras. Förslag till lag med tillämpningsbestämmelser till de nya grundlagsreglerna skulle också läggas fram senare. Lika bred enighet nåddes i riksdagen som året innan, och förslagen till grundlagsändringar antogs som vilande.⁷

Samtidigt förbereddes en ny folkomröstning. Redan vid 1945 års riksdag hade andra lagutskottet, då det avstyrkte motioner om övergång till högertrafik, pekat på möjligheten av en folkomröstning ifall frågan kom upp på nytt. Uttalandet var det första tecknet på den nya aktualitet som folkomröstningsinstitutet skulle få under de kommande åren. I direktiven för 1954 års högertrafikkommitté framhölls bl.a. att utredningsarbetet borde bedrivas med tanke på att frågan om en trafikomläggning kunde bli föremål för folkomröstning. Kommittén avgav sitt betänkande samma år.

Till 1955 års riksdag lade regeringen fram en proposition om folkomröstning samma höst. Riksdagsdebatten kom i huvudsak att gälla regeringens förslag om en miljon kronor i statsbidrag till vardera åsiktsriktningen. I motioner från högern och folkpartiet och enskilda bondeförbundare

avstyrktes detta anslag. Man menade att det inte fanns något att erinra mot att staten engagerade sig i objektiv upplysning men att statsbidrag till propagandaarbete var både i praktiken obehövt och principiellt betänkligt. På detta svarades att regeringens tvekan mot det nya folkomröstningsinstitutet till stor del hade berott på farhågor inför oppositionens övermäktiga resurser. Propositionen bifölls av båda kamrarna.⁸

Folkomröstningskampanjen kom att ledas av två rikskommittéer, Kommittén för högertrafikfolket resp. Vänstertrafikkomittén. Högerlinjen stöddes av motororganisationerna och flertalet tidningar, men i omröstningen den 16 oktober segrade vänsterlinjen överlägset, med 82,9 % av rösterna. Deltagandet blev endast omkring 53 % medan bortåt 80 % brukade rösta i de allänna valen vid denna tid.

Kort efteråt började oppositionspartierna, högern och folkpartiet, att kräva folkomröstning även i tjänstepensionsfrågan.⁹ Socialdemokraterna, som i det längsta motsatte sig detta krav, reste framför allt två invändningar av mera principiell natur. Det gällde dagspolitikens största, klart partiskiljande fråga, och den var också ett typexempel på att de stora frågorna i det moderna samhället är alltför invecklade för att lämpa sig för folkomröstning. Av dessa skäl kunde man hysa farhågor för hur de nya grundlagsreglerna om folkomröstning som minoritetsrättighet skulle komma att utnyttjas.

De nya reglerna skulle ge de båda oppositionspartierna möjlighet att genomdriva en omröstning om de fick stöd av åtta bondeförbundare i första kammaren. De skulle i så fall också få rätt att formulera sin egen fråga. Att utgången skulle kunna påverkas i hög grad av frågeställningarna låg i öppen dag. Sedan pensionsutredningen hade lagt fram sitt betänkande i början av 1957 blev en omröstning om de tre där presenterade linjerna attraktiv även för bondeförbundet, genom att partiet i så fall skulle få företräda en egen linje.

Mot denna bakgrund togs det vilande grundlagsförslaget, som enligt praxis skulle antas slutligt i början av 1957, i sista stund upp till omprövning inom regeringen. Enighet nåddes om att låta FU överväga folkomröstningsinstitutet, uppskjuta prövningen av det vilande förslaget till 1960 samt hålla en omröstning i tjänstepensionsfrågan samma höst enligt de gamla reglerna. Såväl grundlagsärendet som formuleringen av frågorna i folkomröstningen vållade skarpa motsättningar med oppositionen. Då enighet inte kunde nås om frågorna, beslöts dessa genom votering enligt regeringens förslag, vilket föranledde en samfäll reservation av oppositionen till kamrarnas protokoll mot "ett maktövertagande av majoriteten".

Pensionsomröstningen skilde sig från de båda tidigare genom att den

avsåg tre alternativ och dessutom blev på ett annat sätt partiskiljande. En särskild centralkommitté bildades dock för varje linje. Envar av dem fick statsbidrag med samma belopp. Resultatet av omröstningen blev 45,8 % för socialdemokraternas linje 1 mot 15 % för bondeförbundets linje 2 och 35,3 % för högerens och folkpartiets linje 3. Deltagandet blev 72,4 % vilket skulle jämföras med 79,8 % och 77,4 % i andrakammarvalen 1956 och 1958.

Utgången kunde tolkas olika översatt till ja och nej, varför alla partier tillskrev sig segern. Folkomröstningen ledde inom kort till koalitionsupplösning och regeringskris, sedan socialdemokraterna utlovat proposition enligt grunderna för linje 1.

Med striderna 1957 var folkomröstningsvågens tid ute. Det vilande grundlagsförslaget avsågs 1960 utan några omfattande debatter. Finalen kan sägas ha kommit 1963 då – förutom att FU lade fram sitt slutbetänkande – riksdagen fattade principbeslut om övergång till högertrafik 1967. Fyra motioner väcktes om ny folkomröstning före riksdagsbeslutet och livliga debatter fördes om betydelsen av opinionsyttringen 1955. Innan propositionen lämnades hade emellertid regeringen tagit kontakt med de borgerliga partierna och försäkrat sig om att den skulle få ett klart stöd i riksdagen.¹⁰

Om folkomröstningsfrågan före RF behöver ytterligare endast nämnas att enskilda yrkanden om omröstningar har förts fram vid ett antal tillfällen i riksdagsmotioner och i utredningssammanhang. Det har gällt bl.a. införande av republik, nykterhetspolitiken och förhållandet stat–kyrka.

FÖRARBETENA I FÖRFATTNINGSFRÅGAN

FU:s ursprungliga uppdrag omfattade alltså inte folkomröstningsinstitutet utan detta behandlades för sig och med förtur. Frågan hänsköts till FU 1957 genom tilläggsdirektiv.

FU genomförde först en intervjuundersökning i samband med folkomröstningen i tjänstepensionsfrågan (SOU 1959:10). Det konstaterades att väljarna i mycket stor utsträckning delade upp sig efter partilinjer och att opinionsbildningen gick i likartade fåror som vid ett allmänt val. En skillnad var dock att organisationstillhörigheten hade haft särskild betydelse.

I FU:s slutbetänkande ägnades 1954 års förslag en ingående analys och kritik.¹¹ Sammanfattningsvis anfördes följande. Vad som åsyftades från början var beslutande folkomröstningar men vad som kom ut i slutet var

rådgivande omröstningar. Kommittén hade inte motiverat detta med annat än att de invändningar som kunde riktas mot beslutande omröstningar var av mindre räckvidd då det gällde rådgivande. De kritiska punkterna hänger emellertid samman med just denna skillnad. Begränsningar av institutets användning av typen "lag- och anslagsfrågor" eller "ej avsevärt men genom uppskov med beslut" blir mer eller mindre verkningslösa då de tillämpas på rådgivande omröstningar, eftersom dessa normalt har en mera allmän och principiell karaktär. Problemet med formuleringen av frågor är av samma skäl speciellt för rådgivande omröstningar. De hade inte lösts och kunde enligt FU inte heller lösas på ett tillfredsställande sätt inom ramen för de tidigare förslagen.

I sitt eget resonemang tryckte FU starkt på folkomröstningsinstitutets risker för partierna. Intervjuundersökningen hade visat organisationstillhörighetens betydelse i omröstningen 1957. I många fall var det inte, som man hade föreställt sig i den tidigare debatten, fråga om en motsättning mellan partiståndpunkt och individuellt ställningstagande utan om en konflikt mellan partiloyalitet och andra lojaliteter. Folkomröstning som ett mera väsentligt inslag i demokratin kan, menade FU, leda till att organisationerna verkar inte som nu, på och genom partierna, utan i vissa fall övertar partiernas roll. Det ger anledning till principiella betänkligheter. En av partiernas centrala uppgifter är vidare att åstadkomma kompromisser mellan olika önskemål inom de grupper som de företräder. En folkomröstning i en partipolitiskt färgad fråga kan begäras i förhoppning om att en eller flera grupper tillfälligt skall undandra ett parti sitt stöd, dvs. inte vill medverka i den kompromiss som har utformats inom partiet. Det är därför tydligt att ofta förekommande folkomröstningar försvårar eller hotar att omintetgöra partiernas roll.

Även den som accepterar den angivna synen på partiernas roll kan emellertid hävda, medgav FU, att vissa frågor är sådana att beslut aldrig bör fattas mot folkmajoritetens mening, majoriteten må sedan ha vilken tillfällig sammansättning som helst. FU avslutade här efter sitt principiella resonemang med följande synpunkter:

Utgångspunkten för det hittills förda resonemanget har varit att de frågor, som blir föremål för folkomröstning, starkt har engagerat partierna. Men det finns också politiska frågor, där partierna som sådana icke tar ståndpunkt, t.ex. därför att åsiktsmotsättningar skär genom partilinjerna, eller där bara ett eller ett par partier men icke de övriga är engagerade. Vad som händer, när frågor av detta slag föres ut till folkomröstning, torde mera till graden än till arten skilja sig från vad som förut behandlats. De utanför partierna stående organisationerna torde få större inflytande på åsiktsbildningen. Å andra sidan torde konsekvenserna för partiväsendet bli mindre påtagliga.

Man har emellertid ytterligare anledning att skilja ut en särskild grupp av frågor, nämligen

de som är av övervägande teknisk natur. Som exempel må nämnas frågan om höger- eller vänstertrafik eller frågan om fluorering av dricksvatten mot tandröta, ett spörsmål som tilldragit sig intresse vid amerikanska folkomröstningar. I dylika fall är det icke väsentligen fråga om en strid mellan olika värden eller intressen. Striden gäller om en viss teknik, ett visst medel kan anses tillgodose av alla omfattade värden. När det gäller att taga ställning till frågor av dylikt slag, bör givetvis den sakliga informationen spela en avgörande roll. Risk uppstår då för att vid allmänna omröstningar i en sådan fråga en betydande skillnad framträder mellan de många, som fattar ståndpunkt på grundval av ett begränsat informationsmaterial, och en bättre informerad grupp. Man kan också uttrycka saken så, att frågor av mera tekniskt slag vanligen ej är särskilt lämpade att underställas folkomröstning.

Som sin egen grundsyn angav FU att folkomröstning som ett mera normalt återkommande inslag i det politiska beslutsfattandet måste avvisas. I vissa särskilda fall kan emellertid folkomröstning tjäna som en yttersta garanti för folkstyrelsen.

Den svenska debatten hade enligt FU kommit in på ett sidospår genom sin inriktning på rådgivande omröstningar. Sådana spelar inte någon nämnvärd roll i något annat land. Om man lägger beslutanderätten hos riksdagen, har man i praktiken skapat en effektiv spärr mot omröstningar. Ger man en riksdagsminoritet initiativrätt, uppkommer å andra sidan problem med ämnesavgränsning och frågeformulering. Det kan dock, medgav FU, finnas lägen där ett sådant institut kan användas med fördel om riksdagen önskar det. För det behövs emellertid inga grundlagsregler. Den svenska riksdagen bör liksom andra folkrepresentationer ha rätt att besluta om en rådgivande folkomröstning om den så önskar. Förbudsomröstningen gav exempel på ett fall där det var väl motiverat att ta reda på folkopinionen före en lagstiftning: "Frågeställningen var sedan länge diskuterad och allmänt känd och framför allt gällde det här en lagstiftning, för vars genomförande en lojal inställning från folkflertalets sida måste bedömas vara av stor betydelse."

Beslutande folkomröstningar diskuterades främst med tanke på grundlagsfrågor. För statsskicket väsentliga principer bör inte kunna ändras utan folkets stöd och gillande. Detta ville regeringsformen garantera genom kravet på två beslut med mellanliggande allmänna val, men den ordningen för folklig kontroll är bristfällig eftersom grundlagsfrågor lätt kommer i bakgrunden i valrörelserna. FU föreslog att det första beslutet om en grundlagsändring skulle göras till föremål för folkomröstning i samband med närmaste riksdagsval om det inom viss tid begärdes av minst en tredjedel av riksdagens ledamöter. Förslaget skulle anses förkastat om nej-rösterna var flera än hälften av rösterna i riksdagsvalet. I övrigt lades inga förslag fram i fråga om beslutande folkomröstning. FU hade övervägt en användning inom området för medborgerliga fri- och rättigheter som

inte garanteras direkt i grundlag men funnit det alltför svårt att dra upp klara gränslinjer.

En ledamot från varje borgerligt parti uttalade sympatier för en ytterligare användning av beslutande folkomröstningar men avgav ingen reservation utan bara ett särskilt yttrande. I detta ströks särskilt under, att det i första hand bör vara fråga om beslutande omröstningar och att det inte kunde bli tal om något stort antal, eftersom endast vissa frågor är lämpliga för en sådan beslutsform.

FU:s förslag om folkomröstning i grundlagsfrågor tillstyrktes eller lämnades utan erinran av det alldeles övervägande antalet remissinstanser. Några avstyrkte emellertid liksom några förordade ytterligare användning av beslutande omröstningar. FU:s ståndpunkt i fråga om rådgivande omröstningar berördes endast av nio länsstyrelser. Av dessa instämde åtta medan en ställde sig negativ överhuvudtaget. Två förordade att institutet skulle nämnas i grundlag.¹²

GB behandlade folkomröstningsinstitutet kortfattat och anslöt sig till FU utom i fråga om förfarandet vid grundlagsändring.¹³ Beredningen framhöll att det representativa systemet "kan kompletteras med folkomröstning i frågor och sammanhang där det är lämpligt". Möjligheten att ge en minoritet i riksdagen rätt att påkalla folkomröstning avvisades, då den skulle kunna begagnas i propagandiskt syfte. En enstaka fråga skulle kunna brytas ut ur sitt naturliga sammanhang. Det skulle vidare inte vara principiellt tilltalande att låta majoriteten besluta om frågorna, men å andra sidan skulle det propagandistiska inslaget i omröstningen markeras om minoriteten fick formulera själv.

GB såg således inga möjligheter att införa minoritetsinitiativ. Av det skälet skulle beslutande folkomröstningar knappast få någon praktisk betydelse. Däremot kunde det vara av värde med en möjlighet att anordna rådgivande omröstningar i frågor där partierna ville få kännedom om väljarnas uppfattning före sitt eget ställningstagande. Även eljest kunde skäl föreligga för en rådgivande omröstning. Institutet borde även framdeles vara fastlagt i grundlag genom en föreskrift om beslut i lagform. Utöver lag om särskild folkomröstning borde det finnas en lag med vissa allmänna bestämmelser om rösträtt, förfarande och liknande frågor.

De gällande reglerna om grundlagsändring bedömde GB som tillräckliga för att ge säkerhet mot förhastade beslut. En folkomröstning som bihang till ett riksdagsval var dessutom mindre tilltalande, särskilt i ett system med samtida riksdags- och kommunalval.

De borgerliga ledamöterna reserverade sig till förmån för beslutande

folkomröstning i grundlagsfrågor. De anslöt sig till FU:s förslag med tillägget att initiativet borde tas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och beslutet fattas av minst en tredjedel. Det kan förtjäna anmärkas att även reservanterna markerade en negativ hållning till minoritetsrätt att påkalla folkomröstning. De hade "övervägt detta alternativ men funnit, att det är förenat med vissa svårigheter att ge en riksdagsminoritet denna rätt i alla frågor".

GB:s syn på folkomröstningsinstitutet vann i huvudsak anslutning av de få remissinstanser som yttrade sig i den delen. Reservanternas linje i fråga om grundlagsändringar avstyrktes av fyra och tillstyrktes av två instanser. Även propositionen anslöt till GB. Departementschefen uttalade bl.a. att han var "bestämd motståndare till tanken att tillägga en minoritet i riksdagen rätt att få till stånd en folkomröstning. En sådan ordning skulle inte kunna undgå att minska parlamentarismens funktionsduglighet." I riksdagen följdes reservationen i GB upp med motioner. Dessa avstyrktes av konstitutionsutskottet med motiveringen att "den föreslagna ordningen skulle innebära ett så väsentligt avsteg från det parlamentariska systemet sådant det utformats i vårt land att den inte kan godtagas". Med anledning av en folktopp-motion uttalade utskottet vidare att "det föreslagna grundlagsstadgandet inte hindrar att rådgivande folkomröstning anordnas i del av riket enligt beslut av riksdagen". Utskottet och därmed propositionen följdes av riksdagen.¹⁴

UTVECKLINGEN EFTER RF

Efter RF:s tillkomst har folkomröstningsinstitutet aktualiserats i två skilda sammanhang, dels i samband med behandlingen av frågan om grundlags-skydd för medborgerliga fri- och rättigheter, dels genom kärnkraftsfrågan.

Det gamla yrkandet om folkomröstning i grundlagsfrågor framställdes på nytt i borgerliga riksdagsmotioner 1975. Frågan sköts åt sidan av 1973 års fri- och rättighetsutredning i dess betänkande samma år. Det antecknades bara att de borgerliga ledamöterna hade förklarat sig stödja förslaget men att det inte hade tagits upp till sakbehandling med hänsyn till riksdagsärendet.

Då frågan om grundläggande fri- och rättigheter behandlades i riksdagen våren 1976 markerade partierna samma positioner som tidigare.¹⁵ Inom den därefter tillsatta rättighetsskyddsutredningen kom emellertid frågan att omfattas av den kompromiss rörande hela komplexet som partierna träffade. I full enighet föreslogs nu grundlagsregler i överens-

stämmelse med den borgerliga reservationen i GB. I motiven anfördes ingenting nytt utöver att skälen för reformen hade ökat i styrka genom att ett omfattande regelsystem hade införts för att skydda medborgerliga fri- och rättigheter. Det upplystes också att olika meningar hade framförts inom utredningen om den lämpliga tidpunkten för en folkomröstning. Å ena sidan hade anförts att en fristående omröstning riskerade ett lågt deltagande. Å andra sidan hade framhållits att omröstning kunde förutses inte bli begärd annat än i verkligt viktiga frågor och då inte borde komma i skymundan i en valrörelse. Enighet nåddes om röstning på den allmänna valdagen.

Propositionen i ärendet 1979 anslöt sig på denna punkt helt till utredningsförslaget. Samtidigt framlades också ett förslag till folkomröstningslag med allmänna bestämmelser rörande sådana förrättningar. Riksdagen biföll propositionen.¹⁶

I kärnkraftsfrågan kom tanken på en rådgivande folkomröstning ursprungligen upp på ett sätt som inte avvek från mönstret i tidigare sammanhang. Första gången, åtminstone mera officiellt, var i en partimotion av vpk 1975. Krav restes på en folkomröstning med motiveringen att riksdagen inte var representativ för folkmeningen i kärnkraftsfrågan.¹⁷

Småningom kom emellertid möjligheten att ordna en folkomröstning att föras fram på ett sätt som innebar en nyhet. Den presenterades som en sista utväg att anlita om enighet inte kunde nås i kärnkraftsfrågan mellan de borgerliga partierna efter en seger i 1976 års riksdagsval. Tanken var således att inhämta folkets mening, om det inte var möjligt att jämka samman meningarna inom riksdagsmajoriteten. Denna tanke byggde på den självklara förutsättningen att utslaget i folkomröstningen skulle följas av riksdagen. Huruvida det också skulle följas av den sittande regeringen eller om en regeringsförändring borde ske och i så fall på vilket sätt var däremot inte klart från början. Då den skisserade tanken först utvecklades, före 1976 års val, var ännu ingenting avgjort varken om regeringsfrågan i händelse av borgerlig seger eller, än mindre, om de enskilda partiernas framtida agerande i hypotetiska situationer i kärnkraftsfrågan.

Folkomröstning som en parlamentarisk reservutgång lanserades först av centerpartiet och vann under valrörelsen principiell anslutning av moderata samlingspartiet och folkpartiet. Förutsättning var på alla tre håll att andra utvägar hade prövats utan framgång. Det bör understrykas att det på detta stadium inte var fråga om en bestämd ståndpunkt inom något parti utan bara om en möjlighet som ventilerades väsentligen på partiledarnivå. Under regeringsförhandlingarna synes också denna möjlighet ha förts in

på ett sent stadium, som naturligt var då det gällde sistahandsutväg. Regeringsförklaringen kom emellertid att ta upp och peka på detta handlingsalternativ. Det avsnitt som behandlade energipolitiken angav en inriktning på ett nytt övergripande riksdagsbeslut 1978 och avslutades med följande mening: "Vidare skall klarläggas möjligheten att, om opinionen inför nämnda riksdagsbeslut fortfarande är starkt splittrad, företa en rådgivande folkomröstning."

Formuleringen i regeringsförklaringen var alltså inte bindande på ett sådant sätt att trepartiregeringen kan sägas ha handlat i strid med den, då den avgick utan att ha genomfört någon folkomröstning. Det står emellertid också klart att regeringen inte heller hade ägnat frågan den uppmärksamhet – åstadkommit det klarläggande – som ordalagen hade utfäst.

Folkomröstningsalternativet dök upp i den allmänna debatten vid de olika tillfällen då kärnkraftsfrågan vållade kriser under resans lopp. Ingen ens hypotetisk saktidssamtal synes emellertid ha förekommit inom regeringen och inte heller något utredningsarbete av mera teknisk natur. Före regeringens sista dagar hade endast inträffat att centerledningen i början av 1978 hade pekat på utvägen med folkomröstning i vissa offentliga uttalanden och att moderatledaren i anslutning till ett partimöte under sommaren hade antytt möjligheten av en folkomröstning sedan regeringen hade enats om en kompromiss i kärnkraftsfrågan. Den sistnämnda tanken – som var framförd helt oförbindande, som svar på frågor – innebar alltså en vidareutveckling av idén om en sista utväg: I stället för att överlåta avgörandet till folket kunde man träffa ett preliminärt avgörande med förbehåll för folkets godkännande i en folkomröstning.

Först under regeringens sista vecka ställdes folkomröstningsfrågan på sin spets. Man kan uttrycka detta så att regeringen levde upp till reservutgångstanken så konsekvent, att reservutgången inte kom på tal förrän det var för sent att nå den. På måndagen gjorde centerpartiets förtroenderåd ett uttalande av innebörd bl.a. att om återstående problem inte kunde lösas inom regeringen "måste frågan om energipolitikens framtida inriktning överlämnas till folkomröstning" i enlighet med regeringsförklaringen. Dagen därpå framfördes krav om folkomröstning av statsministern på partiets vägnar. På onsdagen lade moderatledaren fram ett kompromissförslag som gick ut på bl.a. att förslag skulle utarbetas med två olika utgångspunkter och att en folkomröstning skulle hållas i början av 1979 om dessa förslag. På torsdagens eftermiddag avgick regeringen.

I sina framträdanden efter regeringens avgång tog samtliga tre partiledare upp frågan om en folkomröstning. Man måste emellertid hålla i minnet att

striden ingalunda gällde endast denna fråga utan i första hand själva sakfrågorna, framför allt en uppgörelse om laddning av två kärnkraftsaggregat som hade träffats föregående vecka samt vissa krav som centerpartiet därefter hade framställt som förutsättning för fortsatt regeringssamverkan. Det går alltså inte att isolera frågan om folkomröstning.¹⁸

Centerledaren tryckte givetvis vid sin presskonferens starkt på att folkomröstningskravet hade avvisats. Han hade "efter olika förhandlingsturer försökt att få de andra partierna med på" att hänskjuta en viss konkret tvistefråga tillsammans med energipolitikens långsiktiga inriktning till folkomröstning "såsom de tre partierna gemensamt angett i regeringsprogrammet som sista utväg för att överbrygga motsättningar". I en sådan folkomröstning skulle alla partier, även oppositionens, ha frihet att föra fram sina alternativ. Bemödandena hade misslyckats. "Det är helt enkelt så, att vi vägrades att i en folkomröstning låta folket ta ställning till vårt alternativ."

De båda andra partiledarna i den avgående regeringen utfärdade en gemensam kommuniké. I den uttalade de att "något underlag för ställningstagandet till en folkomröstning som ett sätt att lösa en tvist mellan i regeringen ingående partier . . . ej presenterats". De tillade att de inte var emot tanken på en folkomröstning men att "beslut om en sådan måste självfallet föregås av en noggrann prövning av möjligheterna att ställa realistiska och meningsfulla frågor". Det slogs alltså här uttryckligen fast att något sådant klarläggande, som regeringsförklaringen hade utlovat, inte hade skett.

Man förefaller berättigad att hävda, att åtminstone andemeningen i regeringsförklaringens uttalande om folkomröstning var, att utslaget skulle följas även i regeringsställning av det parti eller de partier som förlorade, oavsett hur enskilda ministrar ställde sig. Samma förutsättning lär ha gällt för de uttalanden och resonemang som förekom 1978. Givetvis förekom även andra åsikter inom partierna, och det är meningslöst att spekulera kring hur händelseförloppet hade blivit om folkomröstningen hade hållits 1978 eller 1979 i stället för 1980. Det väsentliga är att den inställning som kom till uttryck på det officiella, beslutande planet var den här angivna vid de tillfällen då frågan var uppe. En klar skillnad föreligger alltså i förhållande till läget då 1957 års folkomröstning kom till stand under den dåvarande koalitionsregeringen.

Det kan också vara värt att notera att centerpartiets krav 1978 synes ha inriktats i första hand på en folkomröstning på den ordinarie valdagen 1979. Man hade dock även övervägt alternativet med en fristående omröstning något tidigare.

En omsvängning i frågan om folkomröstning ägde rum med anledning av den omfattande publiciteten kring ett reaktorhaveri vid ett amerikanskt kärnkraftsverk i slutet av mars 1979. Efter partiledaröverläggningar meddelades i en kommuniké den 21 maj att de fem riksdagspartierna hade enats om en rådgivande folkomröstning rörande kärnkraftens roll i den framtida energiförsörjningen.¹⁹

I fråga om tidpunkten för folkomröstningen förordade enligt kommunikén centerpartiet och vpk valdagen eller senare under hösten 1979, medan övriga tre partier föreslog mars 1980. En riksdagsmajoritet stod alltså bakom den senare tidpunkten. Oenighet rådde också när riksdagen borde besluta en särskild folkomröstningslag och därmed slutligt formulera frågorna. En majoritet bestående av socialdemokraterna och folkpartiet ville träffa avgörandet först under hösten. Enighet deklarerades föreligga om att ett alternativ skulle bygga på vissa av centern och vpk angivna grunder och ett annat på folkpartiregeringens energipolitiska proposition. Särskilt socialdemokraterna hade framhållit att ytterligare alternativ kunde bli aktuella. Partierna förklarade sig slutligen eniga om att statsbidrag skulle utgå till de kampanjkommittéer som förutsattes bli bildade.

Vid nya partiöverläggningar i november fastställdes dag för folkomröstningen, den 23 mars 1980, samt en tidplan för de fortsatta förberedelserna av innebörd bl.a. att en proposition skulle läggas fram före riksdagens juluppehåll. Partierna utom moderata samlingspartiet enades också om att vissa icke svenska medborgare skulle få rätt att delta i omröstningen.²⁰

Efter intensiva förhandlingar träffade partierna den 17 december en överenskommelse om innehållet i den proposition om folkomröstningen, som beslöts av regeringen samma dag och omedelbart lämnades till riksdagen. Tre förslag formulerades. Av dessa stöddes det första av moderata samlingspartiet. Samma text utgjorde första stycket i det andra förslaget som fortsatte med ytterligare några stycken. Bakom det stod socialdemokraterna och folkpartiet. Den tredje linjen, som var mest avvisande till kärnkraften, förespråkades av centern och vpk. Alla partierna hade vidare enats om att tre kampanjkommittéer skulle företräda de olika linjerna samt att kommittéerna skulle erhålla statsbidrag med resp. 8, 10 och 18 milj. kr. Från övriga detaljer i överenskommelsen kan här bortses.

Riksdagen biföll propositionen i januari 1980, med en mindre jämkning av teknisk art om vilken man enades i näringsutskottet.²¹ Lag om folkomröstning i kärnkraftsfrågan utkom av trycket samma månad. Proceduren vid sidan av partiöverläggningarna utgjorde sålunda endast formaliteter och tiderna pressades starkt. Redan i november hade rege-

ringen gett riksskatteverket direktiv att förbereda omröstningen i sin egenskap av central valmyndighet.²² En bestämd föresats på alla håll var uppenbarligen att trots de politiska motsättningarna undvika en strid av den typ som hade förekommit 1957.

Vid omröstningen erhöll den första linjen 18,9 %, den andra linjen 39,1% och den tredje linjen 38,7 %. Denna gång hade överenskommelse också träffats rörande utformningen av blanka valsedlar.²³ Dess utgjorde 3,3 %. Deltagandet blev 75,6 % vilket skall jämföras med 91,8 % 1976 års riksdagsval och 90,7 % i 1979 års.

De tre regeringspartierna stödde alltså var sin linje i folkomröstningen. Redan vid regeringsbildningen hade det gjorts klart att utslaget skulle respekteras av samtliga partier. Inga förändringar skedde heller i ministären under dess ämbetsperiod.

Slutligen bör nämnas att kärnkraftsfrågan också på nytt aktualiserade den gamla konstitutionella debatten om folkomröstningsinstitutet. Under den allmänna motionstiden i januari 1979 väckte sålunda centern en partimotion om vissa grundlagsfrågor, i vilken begärdes en ny författningsutredning med uppgift bl.a. att "utarbeta förslag till ett grundlagfäst folkomröstningsinstitut". Huvudfrågorna som borde belysas var enligt motionärerna om folkomröstning skall vara beslutande eller endast rådgivande och hur initiativ skall kunna tas. Utan att ta ställning fann motionärerna angeläget att få belyst om en riksdagsminoritet eller rentav ett medborgarupprop kunde vara tillräckligt. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen i denna del. Det hänvisades till att en förutsättningslös prövning av vissa grundlagsfrågor hade förordats i annat sammanhang men att folkomröstningsinstitutet inte borde tas upp vid den översynen. Centerpartisterna reserverade sig till förmån för motionens yrkande. Riksdagen följde utskottet. Grundlagskommitténs uppdrag kom inte heller att omfatta folkomröstning.²⁴

Centerpartiets intresse för folkomröstningsinstitutet kom till uttryck i ett nytt initiativ 1982. I en motion med konstitutionsutskottets dåvarande ordförande som första namn begärdes en parlamentarisk utredning för att dels utvärdera erfarenheterna av folkomröstningarna dithills, särskilt den i kärnkraftsfrågan, dels överväga en mera ingående reglering av rådgivande folkomröstningar. Motionärerna framhöll särskilt de problem med frågeformulering, kampanjfinansiering m.m. som inom ramen för de nuvarande reglerna måste lösas genom partiförhandlingar om politisk strid skall undvikas. De tog också upp frågan om hur utslaget i en folkomröstning skall tolkas och i vilken utsträckning det skall uppfattas som bindande för

statsmakterna. De anförde bl.a. att skillnaden mellan beslutande och rådgivande omröstningar i hög grad är en fiktion.

Då motionen togs upp till behandling efter 1982 års val, hänvisade utskottet helt kort till ställningstagandet 1979 och uttalade att det inte fanns skäl att ta initiativ till någon utredning. Endast de båda centerpartisterna reserverade sig. De uttalade bl.a. att till de frågor som bör beaktas vid en översyn hör om folkomröstningarna även formellt skall göras beslutande, vilka regler som skall gälla om initiativrätten och hur informationen skall organiseras och finansieras. Riksdagen följde utskottet.²⁵

PARLAMENTARISM OCH FOLKOMRÖSTNING

Folkomröstningsinstitutet har bara indirekt betydelse för parlamentarismen, genom den konkurrens och de konflikter som kan uppkomma mellan den direkta och den representativa demokratin, mellan folket självt och dess valda ombud. Det är viktigt att från början precisera problemet. Enligt RF är parlamentarismen endast ett uttryck – låt vara det förnämsta – för folksuveränitetens princip. Det kan därför synas oegentligt att tala om ett konkurrensförhållande i detta sammanhang. Vad folket självt uttalar i grundlagsenliga former måste alltid, kan man hävda, respekteras av riksdagen och regeringen. Frågan blir emellertid *hur* det parlamentariska systemet skall fungera med hänsyn till folkomröstningar, bl.a. genom vilken regering folkviljan skall verkställas. Problemet ställs på sin spets i det fall då det står klart att regeringen har förlorat och riksdagsoppositionen vunnit i en folkomröstning.

Med den utformning som folkomröstningsinstitutet har fått i vår författning och med dess sparsamma användning kommer det parlamentariska problemet sällan i förgrunden. Det skulle förmodligen ha i huvudsak förbigåtts i en framställning om parlamentarismen i författningen vid tiden för RF:s ikraftträdande. Idag är läget ett annat. Det är uteslutet att teckna en bild av parlamentarismen utan att särskilt beakta folkomröstningen 1980. Under de första fem åren efter RF:s ikraftträdande var kärnkraftsfrågan dagspolitikens huvudfråga. Den är invävd i hela det politiska händelseförloppet. Som har framgått av det föregående har utvecklingen också gett nya synpunkter både på folkomröstningsinstitutet och på förhållandet mellan detta och parlamentarismen.

Inget led i den svenska författningen uppvisar en så egendomlig historia som folkomröstningsinstitutet. Redan tillkomsten och utformningen präglades av tillfälligheter. Förbudsfrågan och Nils Edéns åsikt i en statsrättslig

fråga hade ett avgörande inflytande. Sedan både grundlagsregler och en omröstning hade forcerats igenom i en fart som avviker markant från det normala mönstret – att ett viktigt grundlagsbeslut fattas på grundval av motioner torde vara unikt – förlorades institutet helt ur sikte under ett helt kvartssekel. Då det fick en ny blomstringstid under ett tiotal år i början av efterkrigsperioden, hanterades det så valhant att det kom i vanrykte. Det sköts i bakgrunden under grundlagsarbetet – för att omedelbart efter RF:s ikraftträdande få en förgrundsroll i det politiska skeendet. Slutligen har den enda utbyggnaden av institutet nyligen genomförts genom en kompromiss i trötthetens tecken om grundlagsskydd för medborgerliga fri- och rättigheter. I full politisk enighet har därvid införts en ordning med beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor, som konstitutionsutskottet vid RF:s tillkomst betecknade som ett så väsentligt avsteg från det parlamentariska systemet att den inte kunde godtas.

Det är svårt att mot denna bakgrund undgå reflexionen att folkomröstningsinstitutet aldrig har riktigt passat in i vårt konstitutionella system och tänkande. Det kan både finnas och tillämpas men bara "såsom rent undantagsinstitut" för att anknyta till Karl Staaffs ståndpunkt för omkring 70 år sedan. Då och då inträffar "undantagssituationer", och någon gång kan folkomröstning vara ett värdefullt instrument att kunna tillgripa. Om man emellertid mera allmänt strävar efter att öka medborgarinflytandet – en huvudsynpunkt som ständigt återkommer i detta sammanhang – ligger det närmare till hands att slå vakt om den kommunala demokratin än att försöka aktivera folkomröstningsinstitutet.²⁶

Oavsett hur man ser på detta är utgångspunkten i detta sammanhang att vi har ett strikt begränsat folkomröstningsinstitut som svarar väl mot Karl Staaffs uttalande. Det har bara tagits i bruk fyra gånger under 60 år. I detta ligger en klar anvisning om att endast stora frågor anses lämpade för folkomröstning, och det är bara sådana frågor som kan dra upp problemet om konkurrens med parlamentarismen. Skulle en riksdagsmajoritet mot förmodan vinnas för en omröstning i en mindre fråga, kan man utgå från att det görs klart i förväg att utslaget inte kommer att få några parlamentariska konsekvenser.

Högertrafikomröstningen 1955 är av intresse i detta perspektiv. Det kan i efterhand konstateras att det var en misslyckad omröstningsfråga. Deltagandet blev lågt och utgången blev en jordskredsartad seger för nej-linjen. En sådan omröstning har karaktär av "terapi för folket". Att den inte har någon positiv effekt visar 1963 års beslut att handla i strid med utslaget. Ett konstaterande kan utan vidare göras med utgångspunkt från 1955 års omröstning: För att en folkomröstning skall passa in i vårt politiska

system måste man kunna räkna med ett deltagande som inte är alltför mycket lägre än det normala valdeltagandet. Det ligger nära till hands att i detta sammanhang erinra om debatten kring det kommunala sambandet och den gemensamma valdagen. Risker för ett lägre deltagande i de kommunala valen har varit en kärnpunkt. En konsekvens måste bli att en folkomröstning inte bara saknar värde utan rentav kan vara till skada om den inte någorlunda uppfyller samma krav. Men detta leder till att det måste förutsättas ett mycket aktivt engagemang av partierna, och därmed är man framme vid problemen visavi parlamentarismen.

Det är värt att i detta sammanhang hålla för ögonen att folkomröstningen i kärnkraftsfrågan trots det starka engagemanget endast förmådde mobilisera ett deltagande som låg 15 % under det i allmänna val. Särskilt mycket lägre bör man säkert inte komma om en folkomröstning skall anses berättigad. Detta gör att det, som också både FU och GB fann, är svårt att tänka sig en minoritetsrätt att påkalla folkomröstning. Man skulle sakna nödvändiga garantier mot ett missbruk som kan skada den parlamentariska demokratin.²⁷

Vad som nu har anförts ligger i linje med det resonemang som utvecklades av FU. Eftersom en allsidig analys av folkomröstningsinstitutet faller utanför ramen här, kan det också allmänt anmärkas att FU ger en bra utgångspunkt för diskussionen. Endast på en punkt av betydelse finns det anledning att rikta en invändning mot FU. Det gäller skillnaden mellan rådgivande och beslutande folkomröstningar, vilken brukar anses vara väsentlig just från parlamentarisk synpunkt.

Den svenska debatten hade enligt FU kommit in på ett sidospår genom inriktningen på rådgivande folkomröstningar. Överhuvudtaget gjorde FU en skarp skillnad mellan den rådgivande och den beslutande formen. Om man håller fast vid FU:s egen premiss, att folkomröstning skall hållas endast undantagsvis och då i väsentliga frågor, måste dock valet mellan rådgivande eller beslutande form få huvudsakligen tekniska aspekter. I sak kommer man inte ifrån att utslaget måste respekteras.²⁸ Om man utgår från detta, är det svårt att inse varför den beslutande formen skulle ha ett framsteg framför den rådgivande, vilket torde ligga i FU:s resonemang. Det förefaller vara lättare att argumentera tvärtom. Bl.a. måste det uppmärksammas att den beslutande formen i vart fall förutsätter att frågan först förs fram till konkreta beslutsalternativ i riksdagen, innan en folkomröstning hålls. Sannolikt är det också svårt – om än inte alldeles uteslutet – att tänka sig en beslutande omröstning om flera än två alternativ.²⁹ Dessa förhållanden ökar riskerna för konflikter med parla-

mentarismen och minskar möjligheterna att ge en nyanserad bild av opinionsläget genom att bereda olika meningsriktningar lika villkor.

Man kan uttrycka det nu sagda så, att den rådgivande formen av folkomröstningar kan ha vissa företräden från demokratisk synpunkt i de speciella situationer som blir aktuella. Frågan blir om dessa fördelar vägs upp i det enskilda fallet av nackdelar som hänger samman med de tekniska faktorer som FU har belyst. Närmast gäller det frågeformuleringen. Avgränsningsproblemet kan föras åt sidan om folkomröstning inte kommer i fråga annat än undantagsvis och i verkligt centrala ämnen. Mot de tekniska nackdelar som rådgivande omröstningar är förenade med får man vidare väga de problem som uppkommer med den beslutande formen, om statsmakterna längre fram vill inta en annan ståndpunkt än den som folket har beslutat.³⁰

Man kan på goda grunder ifrågasätta om verkligen problemen med frågeformulering är så stora att de talar emot att se rådgivande folkomröstningar som huvudalternativ snarare än som sidospår. FU genomförde sin analys under intrycket av de då i tiden näraliggande striderna kring 1957 års folkomröstning. Idag kan man peka på den enighet som partierna lyckades nå 1980, låt vara med stor möda och efter utdragna förhandlingar. Man kan fråga sig om det inte här som så ofta annars på det konstitutionella området rör sig om sådant som man måste överlämna till partierna att hantera under iakttagande av det gemensamma ansvaret för demokratiska grundvärden.

Det är inte heller klart att problemet är specifikt för rådgivande omröstningar. Den enda form av beslutande omröstningar som FU uttryckligen diskuterar är den som numera är införd i grundlagsfrågor, dvs. att folket får säga ja eller nej till ett av riksdagen fattat beslut. Håller man i stället omröstningen *före* riksdagens beslut, uppkommer lätt frågan hur man skall precisera innebörden av ett ja eller ett nej. Det alternativet har bl.a. fördelen att omröstningen kan ha en positiv och inte bara en negativ effekt. Den kan driva fram ett beslut och inte bara förhindra eller fördröja verkställigheten av ett beslut.

Man bör också ställa frågan om egentligen en folkomröstningskampanj är så mycket märkvärdigare än en valrörelse. Naturligtvis är det önskvärt att partierna enas om frågornas formulering. Likafullt kan det vara svårt att riktigt uppfatta allvaret i den exeges rörande frågeställningarna som förekom inför 1957 och 1980 års folkomröstningar. Ordvalet kan ha uppenbar betydelse vid en strid mellan två alternativ, men då lär man åtminstone vid en rådgivande omröstning vanligen kunna klara sig med bara ja och nej. Om flera linjer förs fram förefaller problemet mera bli hur

resultatet av omröstningen skall tolkas. Varför de olika meningsriktningarna måste lägga sig i varandras formuleringar i stället för att lita till den vanliga demokratiska debatten är inte alldeles lätt att förstå.³¹

Med hänsyn till parlamentarismen och överhuvudtaget det representativa styrelsesättet brukar också den rådgivande formen anses inge mindre betänkligheter än den beslutande. Detta är ett genomgående tema i de diskussioner som har förekommit. Ett delvis annat synsätt har antytts i det föregående: I praktiken lär det inte spela någon avgörande roll om en omröstning formellt sett har varit beslutande eller rådgivande, om den väl har uppfyllt den grundläggande förutsättningen att väcka tillräckligt intresse och engagemang.

Mot detta kan man invända att läget kan bli ett annat om en rådgivande omröstning avser flera än två alternativ och varje meningsriktning ges rätt att formulera sin egen fråga. Utslaget kan bli svårt att tolka. Den synpunkten är berättigad men utgör inte något bärande argument mot den rådgivande omröstningsformen. Att riksdag och regering får ett större handlingsutrymme är en fördel från parlamentarisk synpunkt. De partier som vill minska detta handlingsutrymme måste ha detta syfte för ögonen då frågorna fastställs. Alla partier har ett gemensamt intresse av att omröstningen blir meningsfull för folket. Det finns alltså i praktiken viktiga faktorer som övar press i riktning mot ett rimligt mått av enighet kring frågorna.³²

Omröstningen i kärnkraftsfrågan är belysande på denna punkt. Linje 2 inleddes med exakt samma text som utgjorde linje 1. Skillnaden markerades genom vissa tillägg och var uppenbarligen motiverad av bl.a. att socialdemokraterna och moderaterna, näringslivet och löntagarorganisationerna inte ville stå bakom samma alternativ.

Det parlamentariska problemet diskuterades utförligt i 1954 års proposition. Det centrala resonemanget kan förtjäna att återges:³³

Under diskussionen i folkomröstningsfrågan har stor uppmärksamhet ägnats spörsmålet, huruvida det decisiva referendum går att förena med det parlamentariska styrelsesättet. Problemet har ställts mot bakgrunden av att parlamentarismen innebär ett styrelsesystem, där regeringen för sin maktutövning är beroende av parlamentets förtroende. Det ligger i sakens natur, att detta problem icke får någon aktualitet för den händelse regeringen utgöres av en på samtliga politiska partier vilande samlingsregering. Men i ett land där regeringen är en majoritetsregering, som i parlamentet har att möta en siffermässigt icke alltför obetydlig opposition, kan en tillämpning av institutet beslutande folkomröstning i vissa lägen tänkas komma att på ett menligt sätt rubba stabiliteten i det politiska livet. Om en sådan regering lider nederlag i en beslutande folkomröstning rörande en principiellt synnerligen betydelsefull, verkligt partiskiljande fråga, måste man räkna med möjligheten att regeringen demissionerar, trots att den äger majoritet i riksdagen och trots att den måhända kan utgå

från att utan hinder av referendumnederlaget bevara denna majoritet efter en riksdagsupp-
lösning. Referendumnederlaget, som kan ha varit mycket knappt, kan nämligen ha avsett
ett beslut, som gäller en viktig del av regeringens hela politik, ett beslut vars förverkligande
är en förutsättning för att denna politik skall kunna konsekvent fullföljas. Resultatet kan då
bli, att en minoritetsregering får träda till, en regering som i bästa fall kan hålla sig kvar genom
att föra en vågmästarpolitik utan bärande linjer. Erfarenheterna såväl från vårt eget land som
från utlandet visar, att en sådan ordning ingalunda är något att eftersträva. Med det nu sagda
har jag icke velat göra gällande, att varje mothugg för den sittande regeringen vid en
beslutande folkomröstning skulle behöva leda till en regeringskris. Men jag har velat bestämt
vända mig mot dem, som helt bortser från svårigheterna att i vissa lägen förena det beslutande
referendum med vårt hävdvunna och i stort sett mycket väl arbetande parlamentariska system.
Det kan invändas, att även det konsultativa referendum kan tänkas få ogynnsamma
verkningar på det parlamentariska systemet, men det torde vara uppenbart, att riskerna
här för är mindre.

Argumenteringen förefaller att belysa problemen på ett ganska träffande
sätt. Det ger ett ytterligare argument till förmån för rådgivande omröst-
ningar: Någon konflikt kan inte uppkomma med utslaget i ett extra val som
hålls i nära anslutning. Om en omröstning drar med sig parlamentariska
konsekvenser, kan också en parlamentariskt godtagbar situation åstad-
kommas. Däremot kan läget bli låst om omröstningen har varit formellt
sett beslutande.

Skillnaden mellan de båda formerna för folkomröstning kan nu föras åt
sidan. Det finns inte heller någon anledning att dröja länge vid det något
förenklade talet om majoritetsregeringar och vågmästarregeringar i citatet.
Det kan mycket väl inträffa att det man kallar den parlamentariska
majoriteten inte är regeringsduglig vid varje tillfälle utan måste överlåta
åt andra partier att bilda ministär. Det danska folketinget hade t.ex.
1975–82 borgerlig majoritet medan socialdemokraterna innehade rege-
ringsmakten. I Norge avgick en borgerlig fyrtipartiregering 1971 och avlöstes
av en minoritetsregering ur arbeiderpartiet, som i sin tur avgick 1972 och
efterträddes av en borgerlig minoritetskoalition. En liknande situation
kunde ha inträtt i vårt land vid den borgerliga trepartiregeringens uppbrott
1981. Att beteckna en socialdemokratisk ministär i det läget som en
vågmästarregering skulle knappast ha varit träffande.

Mot denna bakgrund behöver det inte framstå som märkligt om en
folkomröstning medför ett regeringsskifte, eventuellt att en minoritetsre-
gering bildas för att i sin tur avlösas efter en övergångsperiod under vilken
omröstningsfrågan har bragts till ett avgörande i riksdagen. Ser man en
folkomröstning som en undantagsföreteelse men en händelse av stor
politisk betydelse, är det rätt naturligt att sådana parlamentariska conse-
kvenser kan få tas vid något enstaka tillfälle. I själva verket får man då
kanske bara konstatera, att en regering och en riksdagsmajoritet har gjort

en politisk felbedömning genom att samtidigt binda sig för en viss ståndpunkt i en sakfråga och hänskjuta frågan till folkomröstning.

Det är uppenbart att RF:s regler om regeringsbildningen kan göra det svårt att hantera den parlamentariska situationen efter en folkomröstning. Ett regeringsskifte kan förutsätta att riksdagsmajoriteten genom röstnedsläggelse i en omröstning om ny statsminister direkt medverkar till att oppositionen får ta över regeringsansvaret. Utan upprepning av resonemangen i det föregående kan helt kort konstateras, att detta än en gång belyser avigsidorna med den nuvarande ordningen för utseende av ny regering.³⁴

Något som från konstitutionell synpunkt synes väsentligt att framhålla är att extra val inte bör ses som en naturlig konsekvens av att utslaget i en folkomröstning har gått emot riksdagsmajoritetens inställning och därigenom framkallat ett regeringsskifte. Det är fråga om två institut av undantagskaraktär som anvisar två alternativa vägar att vädja till folket mellan de ordinarie valtillfällena. Folkomröstning innebär ett sätt att låta folkopinionen komma till uttryck i en speciell fråga utan att få genomslagskraft över hela det politiska fältet.

Det är närmast i två fall som en folkomröstning kan leda till ett förtida val. Det ena är att en konflikt uppstår med riksdagsmajoriteten då utslaget i folkomröstningen konkretiseras i ett regeringsförslag. Det var situationen 1958 i tjänstepensionsfrågan. Det andra fallet är att ett regeringsskifte framkallas och den därigenom ändrade parlamentariska situationen småningom driver fram ett extra val utan konflikt i just omröstningsfrågan. Detta kunde ha inträffat om folkomröstningen och regeringskrisen 1957 hade lett till en borgerlig regering.³⁵

Huruvida en folkomröstning bör medföra parlamentariska konsekvenser eller inte är knappast möjligt att diskutera på ett meningsfullt sätt i allmänna ordalag. Varje situation måste bedömas för sig. Typexempel på motsatta ställningstaganden ger folkomröstningarna i Norge 1972 och i Sverige 1980. Arbeiderpartiets minoritetsregering under Trygve Bratteli avgick då folkmajoriteten sade nej till medlemskap i EG. Den borgerliga trepartiregeringen följde utslaget i kärnkraftsomröstningen, trots att statsministern personligen och hans parti hade bundit sig mycket hårt både sakligt och moraliskt för en motsatt politik.³⁶ I båda fallen hade de parlamentariska konsekvenserna klargjorts i förväg. Att så skall ske torde vara den enda princip som kan uppställas i detta sammanhang.

Nyheten 1980 var att folkomröstning sågs som en möjlighet att skapa en gemensam linje i kärnkraftsfrågan för de tre borgerliga regeringspartierna. I och för sig var det ingenting nytt att partierna i en koalitionsre-

gering företrädde skilda linjer i en folkomröstning – det hade hänt redan 1957 – utan det nya låg i partiernas deklarerade beredskap att rätta sig efter utslaget med frångående av sina tidigare ståndpunkter i sakfrågan.

Det finns ingen anledning att i detta sammanhang diskutera vilket parlamentariskt handlingsmönster som bör föredras, det norska 1972 eller det svenska 1980. Det är en politisk bedömningsfråga som varje parti måste besvara själv i den situation som föreligger. Klart är emellertid att folkomröstningsinstitutet gavs en i viss mån ny funktion i kärnkraftsfrågan. Det skulle vara en sista utväg att skapa enighet mellan de borgerliga partierna och göra det möjligt för dem att samarbeta i regeringsställning. Att det var fråga om en nyhet och att folkomröstningar överhuvudtaget brukar ses som undantagsföreteelser synes väl belyst av att den första trepartiregeringen inte levde upp till sin regeringsförklaring och i god tid åtminstone planerade en folkomröstning på hösten 1978.

En sådan folkomröstning inför en blivande energipolitisk proposition till riksdagen hade företett vissa likheter med omröstningen 1957 före ATP-propositionen 1958. Situationen hade motsvarat GB:s beskrivning, att riksdagsmajoriteten önskar inhämta folkets mening innan den fattar ett beslut. Likheten är emellertid bara yttlig. Motiven var i själva verket helt olika. ATP-omröstningen drevs fram genom samverkan av flera speciella faktorer: oppositionens krav, det vilande förslaget till grundlagsändring och bondeförbundets utsikt att få profilera sig med en egen linje. Med visst fog kan man hävda att 1957 års omröstning faller utanför ramen för vad som utmärker ens ett undantagsinstitut. Liksom 1955 års framstår den som framkallad av den tillfälliga folkomröstningsvågen på den tiden.³⁷

Man kan alltså finna fog för att betrakta förbudsomröstningen 1922 och kärnkraftsomröstningen 1980 som de enda "riktiga" folkomröstningarna i vårt land. Mot den bakgrunden är det av intresse att notera vissa likheter mellan sakfrågorna, som för övrigt går igen även i EG-frågan vilken har föranlett folkomröstning inte bara i Norge utan också i Danmark och i Storbritannien. Det har varit stora frågor som i viss utsträckning har varit partiskiljande men som också har skurit igenom både partigränser och partier. De har haft en stark emotionell och principiell laddning. De har sprängt partier, fått regeringar att avgå och erfarna politiker att köra huvudet i väggen på ett sätt som man vanligen inte får bevittna. Endast klara höger- och vänsterpartier har kunnat undgå att hamna i allvarliga svårigheter då de har bundit sig hårt i frågor av denna typ.³⁸

Det är påfallande hur kärnkraftsfrågan delvis går ihop med men ännu mera strider mot FU:s uttalanden i de båda stycken som citerades i det

föregående. Det går knappast att hävda att organisationerna fick en dominerande roll. Däremot svarar kärnkraftsfrågan ganska väl mot FU:s beskrivning av tekniska frågor som egentligen inte skulle vara ägnade för folkomröstning. Dessa iakttagelser visar hur svårt det är att mera generellt karakterisera de frågor som kan bli aktuella för folkomröstning med den ordning som har inrymts i vårt konstitutionella system.

Allmänt synes man endast kunna säga, att folkomröstningsinstitutet kan vara ett effektivt hjälpmedel att hantera sådana frågor som hotar att bryta sönder det politiska mönstret. Tillämpat i sådana fall – men i stort sett bara då – kan det vara till gagn och inte till skada för partiernas roll. Från parlamentarismens synpunkt är det snarare dessa frågor än folkomröstningsinstitutet som vållar problem. Det var för att lösa en sådan fråga som institutet infördes, och det lyckades. Förbudsfrågan återkom inte. Skillnaden med kärnkraftsfrågan var att den ”låg på bordet” för regering och riksdag på ett annat sätt. Att en folkomröstning tillgreps för att lösa den synes i efterhand naturligt liksom det sätt varpå partierna löste de parlamentariska problemen i förväg.

Efter granskningen av de särskilda reglerna om parlamentarismen kan det vara värt att återknyta till några av de allmänna frågor som togs upp i inledningen. Vad som framför allt tilldrar sig intresse är kontrasten mellan önskan om status quo och de olika händelserna efter 1975, mellan enigheten i författningsarbetet och den nya konstitutionella debatten. Att RF är långtifrån den enda orsaken till scenförändringen är uppenbart, men i detta sammanhang står dess regler i centrum. Äldre förhållanden har gett ett nödvändigt bakgrunds- och jämförelsematerial.

I inledningen framhölls att parlamentarismens grundlagfästade var det enda krav av principiell natur som restes redan i författningsarbetets början. Vad man syftade till kan enkelt sammanfattas i två punkter. Man ville befästa parlamentarismens princip med minsta möjliga förändringar i den politiska verkligheten, utan att ändra parlamentarismens sätt att fungera. Man ville också ge riksdagen en dominerande roll i den skrivna författningen men var samtidigt angelägen att slå vakt om regeringsmakten.

Hur har då detta förverkligats? Om man till en början anlägger lagtekniska synpunkter kan man slå fast, att parlamentarismens *princip* har grundlagfästs endast genom att RF 1:1 bl.a. anger att statsskicket skall vara "parlamentariskt". FU:s förslag var inte mera utförligt, och GB hade inte ens tagit med detta uttryck i sin grundlagstext.

Innebörden av ordet "parlamentariskt" har inte heller fått någon auktoritativ uttolkning i motiven. Något allmänt principresonemang har inte förts sedan FU redde ut själva begreppsfrågan på det sätt som redovisades i inledningen. Man har aldrig varit inne på tanken att införa några allmänna principdeklarationer i grundlagstexten.

Det enda motivuttalandet av mera allmän karaktär är att regeringen skall åtnjuta riksdagens förtroende eller åtminstone *tolereras* av riksdagen. Uttryckssättet är ingen uppfinning i grundlagsarbetet. Det återfinns redan under "parlamentarismens kris" på 1920-talet och har tagits upp i författningsarbetet.¹ Någon definition är det inte fråga om, inte heller en

allmän karakteristik. Vad som anges är bara ett idealtillstånd² och en minimifordran. Den undre gränsen är onekligen lågt satt. Man får gå långt tillbaka på 1800-talet för att finna exempel på att en ministär har fortsatt att fungera (utan nyval) trots att den inte tolererats av riksdagen.³

Vill man ge en allmän karakteristik av den svenska parlamentarismen, får det alltså ske utan stöd av några principuttalanden i författningsarbetet.⁴ Grundlagstiftaren har inte gått närmare in på allmänna frågor om parlamentarismens principer och begrepp. I konsekvensens därmed skjuts sådana frågor åt sidan även här.⁵

Parlamentarismen enligt RF framgår som resultatet av ett antal konkreta bestämmelser. Detta ligger väl i linje med den allmänna inställning som präglar RF, att grundlagen endast bör uppta regler med ett bestämt innehåll.⁶ De viktigaste reglerna har granskats i det föregående; därtill kommer främst principen att statschefen står utanför den politiska beslutsprocessen. Det har framgått klart att man har reglerat parlamentarismens teknik och procedur men inte dess principer. Man har varit återhållsam med uttalanden om det större komplex av spelregler, i vilket de nya reglerna skall fogas in.

Man kan säga att grundlagstiftaren har valt tekniken att precisera vissa delar men inte ange någon summa. Vilken metod man än hade valt hade man inte kunnat undvika att stöta på en del problem, som hänger samman med själva uppgiften att skriva en ny författning vilken bl.a. skall ersätta vissa odefinierade principer i praxis. Det finns skäl att peka på några av de problem som har varit förenade med just den teknik som har valts, innan den aktuella debatten och kritiken mot de särskilda lösningarna betraktas.⁷

Ett huvudproblem ligger i det förut påpekade förhållandet att grundlagsreglerna har sin egentliga betydelse i komplicerade lägen, i krisartade situationer. Normalfallen kan man lösa utan några skrivna regler alls. Det stabila politiska läget under hela författningsarbetet medförde svårigheter att uppbåda det förutseende – den fantasi – som krävdes. Det har framgått i det föregående att förarbetena till RF visserligen talar om t.ex. koalitions- och minoritetsregeringar men knappast har närmare analyserat hur deras arbetsförutsättningar i praktiken skiljer sig från dem som gällde under författningsarbetet. Tydligt är också att en del ställningstaganden är präglade av partiernas ställning som regerings- resp. oppositionspartier. Folkomröstningskraven efter andra världskriget och regeln att riksdagen skall rösta om ny statsminister framstår t.ex. som typiska uttryck för oppositionstänkande.

Ett annat problem är att olika delar, som kanske har preciserats vid olika

tidpunkter och i skilda sakliga sammanhang, kan tänkas passa mindre väl ihop i alla situationer som den politiska verkligheten framkallar. Reglerna om misstroendeförklaring utformades i den första reformtappen, de om regeringsbildningen i den andra. Att kombinationen av dem kan leda till egendomliga resultat visade momsstriden 1982.

Viktigt är också att RF *inte uttömmande* reglerar parlamentarismens system. Som betonades i inledningen har en avgörande fråga i författningsarbetet varit vad som lämpligen kan och bör regleras i grundlag. Ibland har rentav frågor av grundläggande betydelse lämnats utanför avsiktligt, t.ex. enligt vilka principer en regering skall utses. Man får emellertid vara uppmärksam på att de skrivna reglerna kan få en större betydelse än som egentligen har varit avsikten. Just preciseringen i grundlag kan ge dem en särskild tyngd. Därigenom kan det s.a.s. ske en tyngdpunktsförskjutning inom systemet. Debatten om misstroendeförklaring kan ses som ett exempel på detta.

Att regler om procedur och teknik kan återverka på de grundläggande principerna är vidare ett uppenbart förhållande som varken FU eller GB har förbisett. Själva förhållandet att vissa, delvis ingripande regler av denna art har införts efter ett drygt halvsekel i stort sett problemfri parlamentarism förtjänar likväl uppmärksamhet. Man kan erinra om Georg Andréns påpekande⁸ att sådana regler främst har införts i länder där parlamentarismen inte, som hos oss, har kommit till som slutresultatet av en djupgående inre förvandling av statsskicket. Att procedurregler kan medföra problem visar erfarenheterna i andra länder liksom de senaste årens händelser i vårt land. Det nya förfarandet med omröstning om ny statsminister ger ett exempel på detta.

Viktigast är emellertid att det är lättare att bevara status quo genom allmänna uttalanden än genom konkreta bestämmelser. Det ligger i sakens natur. Förhållandet mellan verkligheten sådan den ter sig idag och den klart dokumenterade önskan om status quo förtjänar särskild uppmärksamhet.

Att författningsarbetet vägledades av en strävan att såvitt möjligt inte förändra parlamentarismens sätt att fungera står klart. Särskilt uppenbart är det i fråga om FU. Man ville kodifiera gällande faktiska rättsläge. Den enda riktiga nyheten, reglerna om misstroendeförklaring, sades uttryckligen vara "en yttersta garanti för parlamentarismen". Den borde alltså knappast förändra verkligheten. I övrigt gick FU – i full överensstämmelse med sina direktiv – så långt i sin strävan att endast kodifiera, att den försökte precisera även konungens roll i den parlamentariska demokratin.

Här mötte FU motstånd i den allmänna debatten, trots att man knappast har fog för att påstå att det gällande rättsläget hade tolkats fel.

Inte heller i fråga om GB kan man ifrågasätta viljan att lämna parlamentarismen oförändrad i det väsentliga. Det är inte tänkbart att denna samling erfarna parlamentariker, som stod i nära kontakt med sina partier, skulle ha åsyftat att ändra parlamentarismens sätt att fungera – alltså bl.a. sina egna arbetsföresättningar – utan att ha uttryckligen motiverat det. Med hänsyn härtill har i det föregående inte lagts särskild vikt vid att motivskrivningarna t.ex. i fråga om misstroendeförklaring kan anses antyda ett förändrat synsätt. Det har gett anledning att uppmärksamma vissa inslag i den senare praxis och debatten men inte att tillskriva GB några särskilda författningspolitiska motiv.

Mot denna önskan om status quo så långt som möjligt står den konstitutionella reformdebatt som har uppkommit. Att belysa bakgrunden till och realiteterna i denna debatt har varit ett huvudsyfte i det föregående. Själva utgångspunkten för boken har varit att en omfattande och partiskiljande diskussion har uppstått kring flera av parlamentarismens delfrågor få år efter reformer som har arbetats fram i så gott som fullständig enighet mellan partierna.⁹

Debatten täcker hela det fält som har berörts i det föregående. Misstroendeförklaring har klarat sig bäst. Dock har en av huvudmännen till den partiella författningsreformen, Carl Lidbom, numera kritiserat institutet som sådant och förklarat att det kan "luckra upp moralen och fördärva systemet". Han upplyser också att Tage Erlander egentligen var främmande för det synsätt som dessa regler ger uttryck för.¹⁰ Även Gunnar Myrdal har angripit det nya institutet från samma utgångspunkt som Lidbom.¹¹ Å andra sidan har vpk begärt att användningen skall underlättas.

Proceduren för regeringsbildning har blivit alltmer kritiserad för att den leder till utdragna regeringskriser. En central fråga i reformdebatten har vidare blivit om man bör behålla omröstningen om ny statsminister. I grundlagskommittén yrkade socialdemokraterna att den skall avskaffas.¹²

Reglerna om extra val har redan varit föremål för praktiskt viktiga ändringar, och ytterligare reformer krävs. Inom grundlagskommittén synes partierna ha varit ense om att institutet bör vara lättare att begagna, även om de hittills inte har enats om hur långt man bör gå.¹³

Folkomröstningsinstitutet slutligen fick ny aktualitet genom kärnkraftsfrågan. Författningsfrågan och RF spelade ingen roll i detta sammanhang. Den nya utvecklingen har emellertid haft stor betydelse just från parlamentarisk synpunkt. En viss debatt fortgår alltså om folkomröstningsinstitutet.

Denna bild står i skarp kontrast till enigheten kring grundlagsreformerna. Till scenförändringen har naturligtvis bidragit att det politiska händelseförloppet har varit dramatiskt. En annan huvudorsak är att de nu aktuella frågorna underordnades ställningstaganden i andra, politiskt större frågor i författningsarbetet. Sådana faktorer har belysts i det föregående. Det är emellertid motiverat att avslutningsvis göra en kort återblick på de olika författningsinstituten med sikte just på den nu aktuella reformdiskussionen.

Att de nya reglerna om *misstroendeförklaring* kan ge anledning till viss tvekan har visats i det föregående, framför allt i samband med analysen av momsstriden 1982. På det hela taget synes emellertid kritiken mot dessa regler vara oberättigad. Man bör notera att själva problemet, att en regering kan tänkas hålla sig kvar trots motgångar i riksdagen, inte hänger samman med RF. Det diskuterades redan under det första minoritetsparlamentariska skedet.¹⁴ Genom reglerna om misstroendeförklaring har riksdagen fått ett medel att reagera, låt vara att effektiviteten i praktiken kan vara diskutabel. I samband med momsstriden var det kombinationen med de nya reglerna om regeringsbildningen som ledde till att ett från parlamentarisk synpunkt otillfredsställande resultat kunde ha uppkommit.¹⁵

Man kommer dock inte ifrån att reglerna om misstroendeförklaring har medfört en nyhet i det parlamentariska systemet genom att de anvisar en möjlighet att hålla isär ställningstaganden i sakfrågor och till den sittande regeringen som sådan. I praktiken lär detta få betydelse framför allt vid vad som här har kallats informella majoritetsregeringar. Reglerna ger onekligen en stärkt ställning för ett litet parti på ytterkanten som inte själv bär eller traktar efter regeringsmakten.¹⁶

Misstroendeförklaring synes bekräfta resonemanget nyss om att införandet av nya skrivna regler på vissa punkter kan medföra en tyngdpunktsförskjutning inom det parlamentariska systemet. Det belyser problemen med att ersätta eller komplettera praxis med skrivna grundlagsregler.

Att FU var medveten om de principiella problemen har framgått av citatet i inledningen. Syftet med grundlagsregler skulle vara att befästa parlamentarismen. Detta krävde preciseringar som ibland gav skarpare konturer åt en princip som redan tidigare hade gällt. Genom att uttryckligen beteckna misstroendeförklaring som en yttersta garanti för parlamentarismen kunde FU undvika en ej äsyftad tyngdpunktsförskjutning. Från den synpunkten har man anledning att notera, att GB inte upprepade resonemanget utan snarast gav intryck av att hysa en annan inställning.

Reglerna om *regeringsbildningen* ger anledning till synpunkter av en annan art. Det är fråga om regler som alltid skall tillämpas vid regerings-skifte, även om det i det enskilda fallet beror på att statsministern träder tillbaka av rent personliga skäl. Att föreskriften om omröstning i riksdagen om förslag till ny statsminister har medfört en betydelsefull ändring i parlamentarismens sätt att fungera kan knappast bestridas.

Den principiella nyheten med omröstningsregeln är, som utvecklades i andra kapitlet, att den på ett annat sätt än tidigare lägger ett ansvar för regeringsbildningen på alla riksdagens partier. I parlamentarismen, åtminstone som den har utformats i svensk praxis, kan sägas ligga att partierna har skilda roller alltefter den aktuella parlamentariska situationen. Läget anvisar vanligen ett eller flera partier som i första hand naturliga bärare av regeringsansvaret, andra åter som naturliga innehavare av oppositionsrollen. Någon sådan uppgiftsfördelning känner inte RF och inte heller motiven. Som det kanske mest anmärkningsvärda i utvecklingen efter RF:s tillkomst framstår att två regeringskriser, 1978 och 1981, har fått sin lösning genom ställningstaganden av partier som enligt ett naturligt parlamentariskt synsätt tillhörde – och även deklarerade sig tillhöra – oppositionen.¹⁷

Att omröstningsförfarandet kan medföra praktiska problem har utvecklats i det föregående. Det gäller inte bara de låsningseffekter som kan inträda i komplicerade lägen utan också sådana förhållanden som att även en lättlost regeringskris tar nästan tre veckor i anspråk och att själva voteringen kan bli egendomlig till en följd av röstnedläggelser.¹⁸

Dessa olika problem berörs inte i motiven. Det beror på att omröstningsförfarandet inte infördes med någon avsikt att ändra parlamentarismens sätt att fungera. Det kom till stånd som ett led i kompromissen om statschefens ställning. Det kan i efterhand konstateras att detta frågekomplex fick en alltför stor betydelse i författningsarbetet. Sannolikt blev detta en följd av att de tunga politiska frågorna hade lösts redan vid den partiella reformen. Jörgen Westerståhl kan citeras på denna punkt.¹⁹ Den lösning som småningom kom fram kan, har han framhållit, ”knappast karakteriseras som något annat än en utmaning mot sunt förnuft. Man bestämmer sig för att bibehålla monarkin men fråntar samtidigt monarken alla egentliga uppgifter inom statsskickets ram. Till på köpet nödgades man, eftersom en partipolitiskt vald talman skulle träda i monarkens ställe, skriva in regler som närmat sig den positiva parlamentarismen.”

Reglerna om regeringsbildningen ger alltså främst en intressant belysning av författningsarbetets politiska förutsättningar. En reform av väsentlig betydelse för parlamentarismen har kommit till stånd som en konsekvens av ställningstaganden i ett annat frågekomplex. Till resultatet har

säkert också bidragit tidsnöd, som medfört att alternativa lösningar inte blivit prövade.

De två återstående författningsinstituterna, extra val och folkomröstning, har båda en extraordinär karaktär. Det är därför inte ägnat att förvåna om resonemangen kring dem ibland har präglats av en viss brist på kontinuitet och uppmärksamhet.

Reglerna om *extra val* ger exempel på hur frågor av ej oväsentlig betydelse för parlamentarismen har förbisetts eller underordnats ställningstaganden i andra och mera aktuella politiska frågor. ATP-valet 1958 kunde hållas en dryg månad efter förordnandet. Åtta år senare fann regeringen att olika vallagsändringar hade förlängt tiden till omkring nio veckor. Och då nyvalskrav restes 1978 hade tiden de facto utsträckts till tre månader. Dessutom hade mandatperiodens avkortning till tre år gjort institutet i praktiken oanvändbart annat än i extrema undantagssituationer.

Man fäster sig vid den restriktiva syn på extra val som anlades under författningsarbetets senare skede. Direktiven till GB krävde särskilda överväganden om möjligheter att förebygga missbruk, och reglerna betraktades av GB endast från den synpunkten.²⁰ Att mandatperiodens förkortning medförde en ytterligare spärr mot extra val noterades som tillfredsställande.

Knappt hade RF trätt i kraft förrän andra synpunkter trängde i förgrunden. Man fäster sig vid att det var samma synpunkter som hade förts fram under det första minoritetsparlamentariska skedet. Man får här en belysning av hur övervägandena påverkades av de förhållanden som rådde under författningsarbetet. Tiden för anordnande av extra val har numera nedbragts till omkring sju veckor, och grundlagskommittén var som nämnts i sak enig om att på något sätt underlätta institutets användning, låt vara att den borgerliga majoriteten utvecklade ett starkt restriktivt synsätt i princip.

Folkomröstningsinstitutet har en säregen historia i vårt land. Om dess förhållande till parlamentarismen, som står i förgrunden här, synes numera i stort sett råda klarhet. Folkomröstning skall endast förekomma i undantagsfall. I praktiken lär konsekvensen bli att riksdagen måste följa utslaget. Ett regeringsparti har att välja mellan att böja sig för folkviljan eller lämna regeringsställningen. Har en majoritetsregering hamnat på "fel" linje, har den i princip samma val: att följa utslaget eller bereda plats för en minoritetsregering ur oppositionens led.

Kärnkraftsfrågan förefaller ha gett skarpare konturer åt folkomröstningsinstitutet efter de egendomliga turerna på 1950-talet, som bl.a. medförde två folkomröstningar i vad som synes ha varit "felaktiga" frågor. De parlamentariska konsekvenserna av utslaget 1980 blev grundligt

diskuterade och preciserade i förväg. Trots partimotsättningarna i sakfrågan vågar man därför tala om en överensstämmelse i den parlamentariska grundsynen.²¹ Härigenom har otvivelaktigt den konstitutionella utvecklingen förts framåt, men detta har ingenting med RF att göra.

Nyheten med beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor synes sakna egentligt intresse i ett vidare perspektiv. Det var fråga om en typisk kompromiss som i strid med tidigare principuttalanden städade bort en gammal tvistefråga.

Man har alltså inte behållit status quo beträffande parlamentarismen. Det var väl inte heller en realistisk målsättning sedan man väl hade inriktat sig på så genomgripande reformer som ändrat kammarsystem och nytt valsystem. Även statschefens ändrade ställning bör beaktas i detta sammanhang. Man kan inte ifrågasätta annat än att GB insåg att dess förslag till regler om regeringsbildningen innebar en verklig nyhet. I stället kan man beklaga att innebörden inte analyserades närmare.

Överhuvudtaget kan man fråga sig hur RF:s regler om parlamentarismen förhåller sig till andra värden som man har velat slå vakt om i grundlagsarbetet. Hur har de t.ex. påverkat riksdagens och regeringens ställning? Det är svårt att svara mera bestämt på sådana frågor, eftersom reglerna om parlamentarismen knappast kan bedömas fristående från andra och mera djupgående reformer. Tidsperspektivet är också ännu väl kort. Några iakttagelser kan man emellertid göra.

Det är klart att reglerna understryker riksdagens dominerande roll i statsskicket. Det är däremot inte lika otvetydigt att de genomgående har stärkt riksdagens ställning. Det kan vara tveksamt då det gäller reglerna om misstroendeförklaring. Regeringsmakten synes å andra sidan ganska tydligt ha försvagats. I första hand är det en följd av reglerna om regeringsbildningen. De synes ha en tendens att i oklara lägen ge svaga lösningar och dessutom i förväg skada den nya regeringens prestige. Att befogenheten att förordna om extra val har förlorat sin betydelse medför likaså en försvagning av regeringsmakten, även om detta maktmedel inte har tagits i bruk ofta. En nackdel är också att RF leder till utdragna regeringskriser och långvariga expeditiönsministrar.

Det mest betydelsefulla är emellertid hur reglerna passar in i den nya konstitutionella och politiska miljön. För parlamentarismen har i praktiken andra faktorer varit av större vikt än de speciella grundlagsregler som har diskuterats här. Åtminstone sex faktorer bör särskilt uppmärksammas.

Enkamarreformen var naturligtvis redan i sig en förändring av stor betydelse. Visserligen hade inte första kammaren, enligt vad som utveck-

lades i inledningen, något egentligt inflytande på utformningen av vad som här har kallats de parlamentariska spelreglerna. Den kunde emellertid i vissa lägen utgöra ett skyddsnät för den sittande regeringen.²² Numera får valen ett omedelbart genomslag. Av betydelse är naturligtvis också den helt förändrade parlamentariska miljön. Första kammaren hade en obestridd betydelse för rekryteringen till riksdagen, och både sammanjämningsförfarandet och de gemensamma voteringarna var viktiga led i beslutsprocessen som ingalunda kan bedömas endast negativt.

Till detta kommer den nya proportionella valmetoden, som i förening med stundom jämna valutaslag har ökat den politiska dramatiken och – det torde vara en rätt allmän bedömning – försvagat regeringsmakten. Det mycket uppmärksammade lottningsförfarandet i riksdagen är också en följd av dessa faktorer i förening med enkammarreformen. Fyraprocent-spärren utgör ett alldeles nytt inslag i den parlamentariska bilden. Den har å ena sidan gjort vpk till en större politisk realitet än tidigare, å andra sidan öppnat möjligheten att den parlamentariska situationen kan ändras drastiskt genom att ett parti hamnar under spärren.

Lika viktig som de nu nämnda reformerna är mandatperiodens avkortning till tre år. Den har på ett avgörande sätt påverkat regeringens och riksdagens arbetssituation.²³ Den har också gjort reglerna om extra val i praktiken nästintill obrukbara. Det kan med fog hävdas att den korta mandatperioden, i förening med reglerna om regeringsbildningen och svårigheterna att anordna extra val, kan bidra till svaga lösningar av regeringsfrågan, särskilt då en kris inträffar under löpande mandatperiod.²⁴

Även bortsett från enkammarreformen är riksdagens utveckling under senare år en faktor som man inte bör förbise i detta sammanhang. Under de senaste två decennierna har riksdagen fått en väsentligt förstärkt arbetsbas, bl.a. genom en bättre utskotts-, förvaltnings- och personalorganisation och genom att partierna har getts ökade resurser och ledamöterna en kraftigt förbättrad service. Rekryteringen har påverkats inte bara av att den indirekta valda första kammaren har försvunnit utan också av att arbetet alltmer har fått heltidskaraktär. I ett besvärligt läge, särskilt vid minoritetsparlamentarism, har regeringen att i riksdagen möta en maktfaktor av annat slag än i början av 1960-talet.²⁵

Även faktorer utan samband med konstitutionella eller andra reformer har haft en uppenbar betydelse för parlamentarismens utformning under senare år. De ökade partimotsättningarna och den klara blockuppdelningen är viktiga inslag i bilden. Man kan i detta sammanhang erinra om Herbert Tingstens uttalande²⁶ om den tidigare minoritetsparlamentaris-

men: att den fungerade utan svårigheter "berodde väsentligen på partimotsättningarnas jämförelsevis ringa skärpa". Idag kan större problem uppkomma. Samtidigt kan man ur debatten utläsa som en rätt vanlig åsikt, att minoritetsregeringar överhuvudtaget är mindre väl ägnade att möta dagens problem.

Man bör slutligen också peka på det minskade handlingsutrymme för partierna i både riksdag och regering som följer av bristen på ekonomiska resurser. I förening med en försvagad regeringsmakt och skarpa partimotsättningar kan detta onekligen leda till negativa konsekvenser för parlamentarismen.²⁷

Av dessa olika faktorer är det egentligen bara den sista som inte har kunnat förutses och värderas under arbetet på RF. Det är emellertid påfallande att återverkningarna på parlamentarismen och dess sätt att fungera inte diskuteras närmare i förarbetena. Förklaringen är naturligtvis att andra frågor och andra mål var styrande än de som står i centrum här. Under den första reformetappen gällde det enkammarriksdagen och valsystemet. I slutskedet gällde det statschefens ställning, grundläggande fri- och rättigheter samt överhuvudtaget att bli av med författningsfrågan.

Mot denna bakgrund har man inte någon anledning att beklaga, att förarbetena vid båda reformtillfällena har blivit något knapphändiga på de punkter som är av intresse här. Det ligger tvärtom en klar fördel i detta. Man har i huvudsak sluppit halvdana principresonemang som anpassats efter de överordnade målen för arbetet och kunnat medföra komplikationer i praktiken.²⁸ I stället har nu en händelserik åttaårsperiod gett ett åskådningmaterial som underlag för en diskussion om parlamentarismens villkor under de nya betingelserna. De två från konstitutionell synpunkt intressantaste händelserna har dessutom inträffat efter det att grundlagskommittén avslutade sitt arbete: 1981 års regeringskris och 1982 års momsstrid.

Det bör i detta sammanhang anmärkas att det ännu är för tidigt att tala om konstitutionell sedvanerätt eller ens om en fastlagd praxis. Det lär knappast finnas någon punkt där en vidare bundenhet föreligger redan idag utöver den som följer av grundlagstexterna.²⁹

I förgrunden för den nu pågående grundlagsöversynen står frågorna om den gemensamma valdagen och om mandatperiodens längd. Det framgår av det diskussionsunderlag som har offentliggjorts från överläggningarna.³⁰ Emellertid utgör de med parlamentarismen sammanhängande frågorna om regeringsbildningen, extra val m.m. de enda originella inslagen i bilden; att den gemensamma valdagen och treårsperioden skulle tas upp till omprövning vid denna tid har länge varit förutsett.

Det faller utanför ramen för detta arbete att närmare diskutera parlamentarismens villkor under de förhållanden som har skisserats här. Endast ett par randanmärkningar skall göras avslutningsvis.

Det framhölls flera gånger i författningsarbetet, att grundlagsreglerna har ett begränsat inflytande på parlamentarismens faktiska gestaltning. De kan emellertid ge sitt bidrag till att underlätta eller försvåra parlamentarismens funktion. Man har därför anledning att se med tvekan på parlamentariska procedurregler som i onödan försvagar regeringsmakten eller som inbjuder till demonstration av partisplittring och partimotsättningar och till taktiskt spel. Från den synpunkten kan man ifrågasätta flera av de nya reglerna, men tre punkter förefaller förtjäna särskild uppmärksamhet.

Först och främst synes förfarandet med omröstning om ny statsminister med fördel kunna ersättas med en regel som inskränker en ny regerings befogenhet att förordna om extra val. De nuvarande reglerna kan, särskilt i föröening med dem om misstroendeförklaring, leda till låsningar som det är svårt att se hur något parti generellt sett kan ha glädje av, utom små ytterpartier utan egna anspråk på regeringsmakten.

Vidare synes det rimligt att på något sätt åstadkomma ett extravalsinstitut som kan fungera i praktiken. Särskilt finns det då anledning att beakta riskerna för parlamentariska svaghetslägen mot mandatperiodernas slut. Ett demokratiskt krav synes emellertid vara att man i ett sådant sammanhang också löser frågan om bestridandet av partiernas extra valkostnader.

Slutligen förefaller reglerna om regeringsskifte vara behäftade med vissa svagheter oavsett omröstningsförfarandet. De kan t.ex. leda till långvariga expeditiönsministärer, med entledigade statsråd som uppehåller sina befattningar. Det är kanske mest en formell onöjaktighet, men reglerna leder även till rent praktiska olägenheter genom den långa tid som ett regeringsskifte alltid kräver.

INLEDNING

¹ Här hänvisas främst till Nyman, Parlamentarismen i Sverige, och Parlamentarisk statsskick, samt till Kihlberg, Den svenska ministären. I det följande görs som regel inte hänvisningar till dessa grundläggande arbeten och inte heller till de båda grundlagskommentarerna av Holmberg–Stjernquist och Petrén–Ragnemalm.

² Se t.ex. Gerdner, Parlamentarismens kris, särskilt slutkapitlet, och uppsatser i StvT 1929, 1930 och 1932 av Brusewitz och Andréén.

³ En utförlig redogörelse för författningsfrågan har lämnats av Stjernquist i Tillkomsten av Sveriges nya regeringsform. Se även det i texten nämnda symposiet, StvT 1976.

⁴ Någon arkivforskning för att undersöka olika frågors närmare gång i FU och GB har mot den angivna bakgrunden inte ansetts motiverad.

⁵ Motionerna AK 69 av Rolf Edberg, Gösta Netzer och Ossian Sehlstedt och den likalydande FK 63 av Valter Åman och Ulla Lindström.

⁶ Utöver det särskilda avsnittet om parlamentarismen i SOU 1963:17 s. 129 ff har man att beakta avsnitten om folkomröstning, s. 81 ff, och om kammersystem, s. 104 ff. Bakom enkammaralternativet stod alla ledamöter utom Emil Ahlkvist (s) och Sten Wahlund (c).

⁷ Särskild betydelse för debatten om hithörande frågor hade Herbert Tingstens skrift Skall kungamakten stärkas?

⁸ SOU 1972:15 s. 76.

⁹ Se t.ex. Gerdner, Parlamentarismens kris s. 439 och Hermerén, Regeringsbildningen. Märk att resonemanget i texten naturligtvis kan föras från motsatt utgångspunkt med samma resultat: Under perioden förekom två rena högerregeringar trots att den politiska vänstern hade majoritet i båda kamrarna. Jfr 2 kap. vid not 18.

¹⁰ Resonemanget förs i texten rent principiellt. Enligt förf:s mening är det uppenbart att bondeförbundet efter folkomröstningen 1957 hade ett starkt intresse av att regeringskrisen fick den utgång den fick. Det enda alternativ som kunde konkurrera om partiets intresse var en ren bondeförbundsminister med stöd av folkpartiet och högern, vilket förklarar det något grumliga meningsutbytet i den frågan efteråt. En minister Ohlin måste ha varit det sämsta alternativet för bondeförbundet. I praktiken framstår därför regeringskrisen 1957 som oproblematiserad från de synpunkter som avses i texten. Första kammaren saknade betydelse för utgången. Den gav endast ett argument.

¹¹ Resonemanget åsyftar inte att förneka att enkammarreformen var en politiskt genomgripande förändring utan endast att *precisera* vari dess betydelse låg då det gällde vad som här

kallas de parlamentariska spelreglerna. Det väsentliga var den direkta parlamentarismen utan skyddsnät för regeringen, den fullt proportionella valmetoden etc. Då det gällde principerna för regeringsbildningen och annat som står i förgrunden här saknade däremot första kammaren egentlig betydelse. Sista gången kammaren spelade en påvisbar roll för att *fälla* en regering var 1923.

¹² Partimotionen AK 125 av Bertil von Friesen med Bertil Ohlin som andra namn samt den likalydande FK 96 av John Bergvall m.fl. Reservationen, se KU 1953:17 s. 56.

¹³ Resonemanget får ses som ett belägg för den roll första kammaren hade enligt not 11.

¹⁴ SOU 1963:17 s 40.

¹⁵ Den här redovisade uppfattningen är grundläggande för det följande. Å ena sidan lär man överhuvudtaget inte kunna tala om konstitutionell sedvanerätt om man skall lägga särskild vikt vid vad Arvid Lindman i själva verket menade 1928 eller vad Gunnar Hedlund egentligen avsåg 1957 etc. Å andra sidan får man akta sig för att dra för kategoriska och långtgående slutsatser av historiska fakta sådana de framstår i efterhand. Om grundlagstolkning i allmänhet, se bl.a. Holmberg – Stjernquist s. 19 ff.

1. MISSTROENDEFÖRKLARING

¹ Se Sterzel, Riksdagens kontrollmakt, kap. 1 med litteraturhänvisningar, främst Brusewitz och Andrén.

² Om de tre incidenterna, se Nothin s. 173 ff. Ivar Andersson, Arvid Lindman, s. 324 ff, och Nyman, Svensk parlamentarism 1932–1936, s. 340 ff.

³ Se främst Brusewitz, Dagordning och interpellation, och Interpellationsinstitutet samt Andrén, Interpellationer och enkla frågor.

⁴ Se Sterzel, Riksdagens kontrollmakt, kap. 2.

⁵ Förfarandet 1969 avvek från vad som uttalades i prop. 1968:27 s.211. Jfr GB i SOU 1972:15 s. 144.

⁶ Post- och Inrikes Tidningar.

⁷ Se Erlander, 1940–1949, s. 260. – Jfr Sköld i StvT 1948 s. 61 ff.

⁸ Se Gerdner, Parlamentarismens kris, s. 198 ff.

⁹ Ett typexempel från senare tid ger ministären Ullsten som tolererades av socialdemokraterna genom röstnedläggelse vid omröstningen om ny statsminister. En ministär Ullsten-Bohman hade fått stödja sig på enbart centerns röstnedläggelse. Under regeringskrisen 1981 cirkulerade rykten om att moderaterna kunde vara villiga att släppa fram en centerregering Fälldin men inte en mittenregering Fälldin-Ullsten.

¹⁰ Se Nyman, Svensk parlamentarism 1932–1936, s. 466 ff.

¹¹ Folkpartiets förutsättning under regeringskrisen att regeringsfrågan skulle omprövas efter valet var en bidragande orsak till att någon mittenregering inte kom till stånd. Se Nyman, a.a., s. 402 och 409 f.

¹² Se Hermerén s. 95 och Wieslander s. 67 ff samt där givna källhänvisningar.

¹³ Se Andersson i Rasjön s. 71 ff, Wald. Svensson s. 175 ff (cit. härifrån), och von Zweigbergk s. 332 ff. Jfr t.ex. Ivar Andersson, Åsyna vittne, s. 234 ff.

¹⁴ Se Gerdner, Det svenska regeringsproblemet 1917–1920.

¹⁵ Se Ruin s. 130 ff och bland memoarböcker främst Wigforss III s. 272 ff.

- ¹⁶ Se Jonasson, Larsson, Molin och von Sydow. Bland memoarböcker främst Erlander och Lindström.
- ¹⁷ Se von Sydow s. 121 f och 193 f.
- ¹⁸ Elis Håstad arbetade med en bok om kabinetsfråga i svensk politik som inte blev avslutad och publicerad. Se StvT 1948 s. 369, 380 f och 389 (sakkunnigutlåtanden). Förf. har inte haft tillgång till manuskriptet.
- ¹⁹ Se Kihlberg, Den svenska ministären, samt Ivar Andersson, Arvid Lindman, och Timelin, Ministären Lindman.
- ²⁰ Se Lindeberg, kap. 5. Jfr Wieslander s. 23 f.
- ²¹ Se Andersson i Rasjön s. 58 ff, Ivar Andersson, Åsyna vittne, s. 229 ff, Nothin s. 173 ff, Wald. Svensson s. 164 ff, Wigforss II s. 242 ff.
- ²² Beträffande 1930, se samma som i not 21 samt Ivar Andersson, Arvid Lindman, s. 330 ff, som bl.a. bemöter Andersson i Rasjön. Beträffande 1936, se Nyman, Svensk parlamentarism 1932–1936, s. 269 ff.
- ²³ Även vissa skattefrågor ingick från början i sammankopplingen men kom i slutänden att sakna direkt betydelse.
- ²⁴ Se Erlander, 1955–1960, s. 262 ff, och Lindström, 1960–1967, s. 35.
- ²⁵ SkU 1972:32.
- ²⁶ Se Gerdner, Parlamentarismens kris, s. 171 ff.
- ²⁷ Se Andersson i Rasjön s. 86 f.
- ²⁸ Förutsättningen var givetvis att regeringen själv hade agerat i det syftet och tonat ned betydelsen av sakfrågorna.
- ²⁹ SOU 1935:21.
- ³⁰ SOU 1963:17 s. 139 och 144 ff.
- ³¹ SOU 1967:26 s. 174 ff. Citatet fortsätter i 2 kap.
- ³² I och för sig borde man ha rätt att utgå från att skillnaden var genomtänkt och åsyftad. GB har behandlat frågan om positiv och negativ parlamentarism mera utförligt än FU – ägnat den ett särskilt avsnitt – utan att egentligen ha något skäl för det. Att FU:s förslag beträffande misstroendeförklaring borde genomföras framgick av direktiven, och frågorna om regeringsbildningen sköt GB till nästa etapp.
- ³³ Prop. 1968:27 s. 204.
- ³⁴ SOU 1972:15 s. 93.
- ³⁵ Jfr Holmberg–Stjernquist s. 210: "Misstroendeförklaringsinstitutet är tänkt som en yttersta garanti för parlamentarismen. Man torde kunna utgå från att det kommer att utnyttjas endast undantagsvis." Lidbom s. 188: "Men det är fara värt att den nya grundlagen håller på att luckra upp moralen och fördärva systemet. Nu, när institutet misstroendevotum finns, kan en regering, som vill hänga sig kvar fast den ingenting kan uträtta och inte får igenom ens sina viktigaste förslag, försvara sig med att grundlagen ger den rätt att sitta så länge den inte drabbas av misstroendevotum." Jfr även Myrdal s. 121.
- ³⁶ Kammarens prot. nr 9 s. 133 ff, nr 10 s. 139, nr 11 s. 5 och nr 12 s. 33 f.
- ³⁷ Kammarens prot. nr 80 s. 99 f.
- ³⁸ Kommunikén återfinns i KU 1981/82:35 s. 63.
- ³⁹ Se Vedung, Kärnkraften och regeringen Fälldins fall.

⁴⁰ Själva möjligheten observerades men ingenting talar för att den övervägdes närmare. Jfr Vedung. Jfr också Petrén–Ragnemalm s. 143.

⁴¹ Välkända exempel är Ekmans nederlag på en proposition om bl.a. nyvalsförordnande till första kammaren som behandlas i 3 kap. samt skattefrågan under Ullsten. Se resp. Sterzel, Riksdagsupplösning, och Hadenius, Spelet om skatten.

⁴² Debatten i massmedierna var livlig vid båda tillfällena. Man fäster sig särskilt vid att regeringskris började diskuteras redan innan riksdagen hade hunnit samlas på hösten efter den komplicerade regeringskrisen våren 1981. Jfr Lidbom s. 188.

⁴³ FiU 1982/83:10, SkU 1982/83:14, kammarens prot. nr 50–52.

⁴⁴ Motionen nr 235 och partimotionen nr 403, KU 1979/80:32.

⁴⁵ Det var inte fråga om ett i förväg redigerat tal och något påstående görs inte om vad som i själva verket sades. Det enda som har intresse här är att det faktiskt uppstod en omfattande debatt i pressen.

⁴⁶ AK:s förfarande att ibland lägga KU:s dechargeanmärkningar till handlingarna med gillande eller ogillande hade kunnat vara en alternativ inkörsport. Genom så alläna uttalanden hade man kunnat komma förbi invändningen att riksdagen inte bör få besluta i sakfrågor utan utskottsbehandling. En jämförelse mellan kamrarnas attityder visavi decharge- och interpellationsinstitutet ger överhuvudtaget en intressant belysning av hur konstitutionell praxis kan utvecklas inom grundlagarnas ram. Att dechargen aldrig aktualiserades berodde uppenbarligen på att reglerna uppfattades som föråldrade. Likafullt lever institutet kvar ännu idag och beslut om gillande och ogillande fattas av enkammarriksdagen. Enda gången som politiska konsekvenser har diskuterats var i den s.k. Telub-affären som behandlades i kammaren vid tiden för 1981 års regeringskris. Ett väntat beslut om kritik mot socialminister Karin Söder bedömdes i pressen kunna påverka hennes möjligheter att komma med i den nya regeringen. Genom vpk:s ställningstagande undgicks denna kritik. Jfr Sterzel, Riksdagens kontrollmakt, kap. 1, och ovan vid not 2.

⁴⁷ Det är en annan sak att regeringen torde ha önskat kvarstå, eventuellt breddas, och att skäl kunde anföras för detta med hänsyn till det osäkra läget i fråga om en ny borgerlig regeringsbildning och en ny omröstning om statsminister redan före kärnkraftsomröstningen. Se vidare 2 kap.

⁴⁸ Den allmänna synpunkten bör inflikas här att det alltid är vanskligt att lägga fast en praxis i enkla och oomstridda fall. Med den ringa uppmärksamhet som ofta ägnas konstitutionella frågor kan det lätt inträffa att nya, befogade synpunkter kommer upp i en konfliktsituation. Det finns åtskilliga exempel på att god praxis har åstadkommits genom att partierna har varit angelägna om att inte upprepa en tidigare konflikt. Jfr t.ex. frågeformuleringen inför folkomröstningarna 1957 och 1980 som behandlas i 4 kap. Även från denna synpunkt är 1981 års regeringskris av intresse.

⁴⁹ SOU 1972:15 s. 147, prop. 1973:90 s. 282.

⁵⁰ Till bakgrunden hör att de tre regeringspartierna företrädde var sin linje i kärnkraftsomröstningen 1980.

⁵¹ På denna punkt kan läget sägas ha blivit det omvända genom författningsreformen. Erlander var tvungen att avgå 1957 *på grund av* det oklara läget. Annars hade någon prövning av olika alternativ inte kommit till stånd. En lösning av regeringskrisen kunde konungen åstadkomma på något sätt inom få dagar. Idag kan ett oklart läge vara ett skäl *emot* avgång. Riksdagen kan alltid tvinga fram en omprövning av regeringsfrågan men kan kanske hamna i svårigheter då det gäller att lösa regeringskrisen. Se vidare 2 kap.

⁵² I vart fall kan inte händelserna 1981 anföras som bindande prejudikat för att koalitions-

upplösning *alltid* skall medföra totalt regeringsskifte. Man kan tänka på fall liknande t.ex. minoritetskoalitionen mellan socialdemokraterna och venstre i Danmark som bildades 1978 och upplöstes 1979. Se 2 kap. vid not 79.

⁵³ En ingående studie av riksdagens rösträkningar 1925–38 har redovisats av Bjurulf i StvT 1972 s. 125 ff. Jfr också Andrén i StvT 1932, särskilt s. 474 ff. – Man kan tillägga att parlamentarismen givetvis inte får ge riksdagen rollen som endast "regeringens transport-kompani" för att använda ett under majoritetsparlamentarismens första år myntat uttryck. Jfr inledningen, stycket efter not 7.

⁵⁴ Wigforss II s. 353.

⁵⁵ Se Gerdner, Det svensk regeringsproblemet 1917–1920, s. 284 ff. Även om Ålandsfrågan spelade in har händelseförloppet ett principiellt intresse, eftersom det visar hur det kan markeras i riksdagen att ett regeringsnederlag inte bör få parlamentariska konsekvenser.

⁵⁶ Se Nyman, Svensk parlamentarism 1932–1936, s. 312 f, 317 f, 326 ff.

⁵⁷ Se främst von Sydow samt Erlander, 1955–1960. I författningsarbetet var resonemanget om en stark regeringsmakt hela tiden av stor vikt för socialdemokraterna.

⁵⁸ Det följande resonemanget kring 1982 års momsstrid utformades på ett tidigt stadium, före avgörandet. Texten har därefter fått stå oförändrad. Den politiska diskussionen har ingen annan betydelse för framställningen här än att den exemplifierade ett konstitutionellt problem av betydande intresse.

⁵⁹ Se Erlander, 1955–1960, s. 272.

⁶⁰ Svårigheterna att riskfritt göra liknande markeringar i enkammarriksdagen, t.ex. i förvoteringarna om kontraposition, belystes under momsstriden 1982.

⁶¹ Ingenting *hindrade* naturligtvis regeringen att avgå och komma tillbaka, men ett sådant förfarande hade inte kunnat ses som en lösning på det problem som diskuteras i texten. Det måste bedömas som likvärdigt med att regeringen stannat utan några parlamentariska markeringar alls.

⁶² Här åsyftas dels att parlamentarismens sätt att fungera inte skulle ändras, dels att man ville värna om regeringsmakten. Jfr Lidbom s. 188.

⁶³ Se t.ex. Tingsten, Den svenska socialdemokratiens idéutveckling II s. 75 ff och Wigforss II s. 351 ff.

⁶⁴ Se Sterzel, Riksdagens kontrollmakt, s. 85 ff.

⁶⁵ A.a., s. 87 ff.

⁶⁶ A.a., s. 90 och 100 f.

⁶⁷ Prop. 1973:90 s. 525.

⁶⁸ Sterzel s. 96 f.

2. REGERINGSBILDNING

¹ Se främst Heckscher, Konung och statsråd, och Kihlberg, Den svenska ministären, samt Nymans översiktsarbeten. Därtill kommer hela raden av monografier över olika ministärer och perioder, från Themptander till Fälldin.

² Ofta talade man i äldre tid om koalitionsregering då man avsåg vad som nu kallas samlingsregering men i stället om borgerlig samlingsregering då man avsåg en koalition mellan

alla borgerliga partier (jfr vpk i röstförklaringen 1976). För hela diskussionen i det följande, jfr Ruin, Mellan samlingsregering och tvåpartisystem.

³ Mellan 1923 då liberala samlingspartiet sprängdes och 1934 då folkpartiet bildades hade en samlingsregering inneburit en fempartikoalition.

⁴ Jfr även t.ex. den nuvarande regeringen i Frankrike och tidigare regeringar i Västtyskland. Som alternativ till "bred" koalition kunde man möjligen tala om "stor" koalition men det uttrycket för tanken till den västtyska regeringen 1966–69, dvs. en ministär bildad av två stora partier med förbigående av mindre partier i mitten.

⁵ Åren 1945–48 kan ses som ett gränsfall. Socialdemokraterna hade då jämnt hälften av AK:s 230 mandat. Vid voteringarna bortföll emellertid talmannens röst. Ruin räknar denna regeringstyp som majoritetsregering. Här betecknas den i det följande som informell majoritetsregering.

⁶ Även den elfte medlemmen, utrikesministern Hellner, var närmast liberal och hade tidigare ingått i Staaffs första ministär.

⁷ Se Hermerén, Regeringsbildningen. Till detta arbete hänvisas generellt beträffande hela översikten av det parlamentariska skedet före RF. Det har gjort en sammanfattande historik överflödig.

⁸ I praktiken föreligger också, som framgått av 1 kap., en skillnad mellan det fall då regeringen behöver aktivt röststöd och det då regeringen endast behöver röstnedläggelse. Jfr också not 5.

⁹ En annan terminologi hade fått användas om någon gång ett stort parti i mitten hade fått bilda regering ensam, t.ex. en folkpartiregering Bertil Ohlin.

¹⁰ Se Andersson i Rasjön s. 67 och von Zweigbergk s. 332. – Förf. bortser från att högern i FK och AK formellt var två självständiga partier under denna tid.

¹¹ Se Nyman, Svensk parlamentarism 1932–1936 och 1 kap. not 11.

¹² Justitieminister Bergquist, som sedermera även representerade folkpartiet i samlingsregeringen, och handelsminister Ericsson.

¹³ Se Gerdner, Parlamentarismens kris, särskilt s. 148 f.

¹⁴ Framställningen innefattar vissa nyanser i förhållande till Hermerén, bl.a. i fråga om "valvindsparlamentarismen", men någon diskussion av sådana detaljer synes inte påkallad.

¹⁵ En annan sak är att FK hade en särskild roll för att framkalla regeringskrisen 1923 och att denna fick sin lösning genom att högerledaren i FK fick bilda regering.

¹⁶ Jfr Tingsten, Skall kungamakten stärkas? s. 34 ff.

¹⁷ Man får göra en reservation för hur socialdemokraterna skulle ha reagerat om en borgerlig regering hade kommit till stånd. Jfr von Sydow som bl.a. skildrar de interna rådslagen inom det socialdemokratiska partiet vid denna tid.

¹⁸ Termerna "socialistisk" och "borgerlig" används genomgående utan avseende vid hur de begagnades vid olika tidpunkter.

¹⁹ Se Hermerén, s. 88 f, 96 och 104 f.

²⁰ Jfr dock Wieslander s. 25 f och 31.

²¹ Konungen slapp att ta ställning till alternativet med en ren bondeförbundsregering, förordad av samtliga tre borgerliga partier och utlovad stöd av folkpartiet och högern.

²² Se Gerdner, Parlamentarismens kris, s. 198 ff.

²³ Den gamla riksdagsordningen innehöll i 56 följande stadgande: "Prövar Konungen lämpligt

att i fråga, som angår rikets förhållande till främmande makt, eller i annat ärende av större allmänt intresse meddelande muntligen göres till riksdagen, tillkommer det statsrådsledamot, som Konungen därtill förordnar, att i riksdagenlämnat meddelandet. Ej vare ledamot av riksdagen förmenat att yttra sig över vad sålunda meddelats.”

²⁴ Framför allt bör erinras om 1965 års departementsreform.

²⁵ SOU 1963:17 s. 137 ff.

²⁶ SOU 1966:17 s. 20 ff.

²⁷ Detta kan naturligtvis tolkas som ett uttryck för direktivens reserverade attityd till en författningsreform överhuvudtaget men kan också ha påverkats av Tingstens skrift *Skall kungamakten stärkas?* Där sägs att FU:s framställning är ”så överdriven, att den väl kan sägas vara helt felaktig”, s. 34.

²⁸ SOU 1967:26 s. 164 ff.

²⁹ SOU 1967:26 s. 175.

³⁰ SOU 1970:16. Arbetet utfördes av Hermerén.

³¹ SOU 1972:15 s. 94 f. Man fäster sig vid att GB inte gjorde några vägledande uttalanden alls utan gick förbi frågan helt kortfattat.

³² Se prop. 1973:90, bilagedelen s. 105 ff. Yttrandet är undertecknat av presidenten Sten Rudholm och bl.a. förf. som var referent i ärendet.

³³ Prop. 1973:90 s. 177 f.

³⁴ KU 1973:26 s. 31 ff. Reservation av Per Ahlmark och Björn Molin på s. 119 f.

³⁵ Hilding Johansson i StvT 1976 s. 27. Jfr Lidbom s. 187 ff.

³⁶ Redogörelser för regeringsskiftena upprättas av riksdagsdirektören och bifogas KU:s närmast följande dechargebetänkande jämte vissa dokument av betydelse. Åtskilliga detaljer förbigås i det följande med hänvisning till KU. Riksdagsdirektör Sune K. Johansson har haft vänligheten att tillställa förf. den redogörelse som kommer att ingå i 1983 års dechargebetänkande.

³⁷ Hammerich upplyser, s. 231, att de sista detaljerna ännu inte var helt klara då talmannen höll sina samråd men att Fälldin ändå föreslogs som statsminister i en trepartiregering.

³⁸ Kammarrens prot. nr 6 s. 35 f. Regeringsförklaringen m.m. prot. nr 7 s. 39 ff.

³⁹ Se Olof Petersson, Regeringsbildningen 1978, och Vedung, Kärnkraften och regeringen Fälldins fall.

⁴⁰ Röstförklaringarna och voteringen, kammarrens prot. nr 13 s. 47 ff, regeringsförklaringen m.m. prot. nr 15 s. 5 ff.

⁴¹ Röstförklaringarna och voteringen, kammarrens prot. nr 9 s. 9 ff, regeringsförklaringen m.m. prot. nr 10 s. 13 ff.

⁴² SOU 1981:15.

⁴³ Se Hadenius, *Spelet om skatten*, s. 242 ff.

⁴⁴ Se KU 1981/82:35 s. 64 ff.

⁴⁵ Röstförklaringarna och voteringen, kammarrens prot. nr 144 s. 7 ff, regeringsförklaringen m.m. prot. nr 149 s. 127 ff.

⁴⁶ Alla voteringar registreras fotografiskt. Varje ledamots röstning kan alltså kontrolleras.

⁴⁷ Röstförklaringarna och voteringen, kammarrens prot. nr 5 s. 1 ff, regeringsförklaringen m.m. prot. nr 6 s. 1 ff.

⁴⁸ I anslutning till regeringsskiftet 1976 genomfördes endast ändringen att finansdepartementet delades på ett ekonomi- och ett budgetdepartement. I folkparti- och mittenregeringarna hade dessa två departement samma chef, f.ö. enda gångerna en sådan ordning har förekommit. Den viktigaste ändringen eljest var att de partier i koalitionsregeringarna som inte hade statsministerposten fick särskilda samordningskanslier till partiledarnas förfogande. Regeringsskiftet 1982 ledde till, förutom den uppbyggnad av statsrådsberedningen som nämns i texten, att departementens antal minskades med två genom att handelsdepartementet upphörde samt finansdepartementet återupprättades varvid personalenheterna fördes samman med kommundepartementet till ett civildepartement.

⁴⁹ Regeringen fick 1964 sin sjuttonde och 1967 sin nittonde ledamot. Biträdande ministrar har sedan 1967 funnits i social- och utbildningsdepartementen, vanligen även i utrikes-, arbetsmarknads- och industridepartementen.

⁵⁰ SOU 1972:15 s. 147, prop. 1973:90 s. 282. Se 1 kap. vid not 49.

⁵¹ I och för sig synes RF inte ha uteslutit möjligheten att förfara som tidigare, dvs. att formellt entledigande inte beslutats genast utan statsministern uppmanats kvarstå tills ny statsminister utsetts. Den praxis som tillämpats synes dock ligga närmast till hands.

⁵² Allard uttalade för grundlagskommittén, s. 71, att han ansåg det uteslutet att talmannen skulle kunna vägra att ta emot en statsministers avskedsansökan. Motsatsen, dvs. att talmannen tar initiativ till regeringens avgång, föreföll honom lika otänkbar.

⁵³ SOU 1972:15 s. 95 f.

⁵⁴ Prop. 1973:90 s. 178, KU 1973:26 s. 33.

⁵⁵ Den svagaste ställningen torde den expeditiionsregering ha som nödgas sitta kvar flera veckor. Prop., a.st., talar särskilt om "den unika ställning som talmannen intar i det politiska livet" och hans grundlagsenliga "särställning som garant för parlamentarismens och det parlamentariska arbetets funktionssätt".

⁵⁶ SOU 1972:15 s. 144.

⁵⁷ SOU 1972:15 s. 143 och 145. – Det kan anmärkas att apk, som 1978 bröt sig ur vpk och fick två riksdagsmän, inte hallades till samråd vid regeringskrisen samma år.

⁵⁸ Prop. 1973:90 s. 178. Dessa uttalanden gjordes som motiv för att inte kräva fullständig ministerlista redan vid omröstningen.

⁵⁹ En liknande situation kunde ha inträffat 1976. Situationen utpekade visserligen Thorbjörn Fälldin som den naturlige statsministern. Det var dock ingalunda klart från början att han kunde bilda en trepartiregering eller – på grund av kärnkraftsfrågan – ens en mittenregering. Väsentligt mera oklart var läget efter 1979 års val, då folkpartiet innehade statsministerposten och centerpartiet hade lidit en allvarlig motgång samt moderata samlingspartiet med bred marginal hade övertagit ställningen som största borgerliga parti. Ännu vanskeligare får läget sägas ha varit 1981, sedan även den andra ministären Fälldin hade havererat. Att dessutom både centerpartiets och folkpartiets ställning i väljaropinionen uppenbarligen var ytterligare kraftigt försvagats gjorde inte saken enklare, även om denna omständighet i och för sig inte borde beaktas.

⁶⁰ I denna omgång kan bl.a. vissa alternativ föras fram och sorteras bort, som krisen 1981 gav exempel på: Gösta Bohman föreslogs som ledare för en ny trepartiregering.

⁶¹ Något utdraget samråd kan knappast komma i fråga på detta stadium med hänsyn till lagets allvar. Talmannen riskerar också sina möjligheter att stå politiskt neutral.

⁶² I och för sig kunde talmannen ha utformat sin roll efter ett mönster som liknade det som konungen tillämpade. Han kunde efter samråd ha gett en partiledare i uppdrag att sondera eller försöka bilda regering, t.ex. Ullsten 1978 eller Fälldin 1981. Allard antyder inte att han

någonsin varit inne på den tanken. Fördelar och nackdelar med den ena eller andra tekniken behöver inte diskuteras här, men det synes inte kunna uteslutas att talmannen i ett komplicerat läge kan överväga det angivna alternativet. Innan han lägger fram ett "eget" förslag, skulle han kunna ge ett eller kanske ett par uppdrag att försöka bilda regering. Därigenom skulle han kunna markera dels att ett visst parti har ett särskilt ansvar, dels att ett annat parti också har haft sin chans och att talmannen själv strävar efter neutralitet. Att praxis hittills inriktats som skett framstår som ganska naturligt, eftersom talmannen därmed har undgått att lägga sig i de borgerliga partiernas val av statsminister. Man får dock en viss antydning om att den fungerande statsministern i expeditonsregeringen, närmast 1979 och 1981, har ansetts ha ett särskilt ansvar. Det kan i så fall komma nära ett sonderingsuppdrag. Jfr Petrén–Ragnemalm s. 142.

⁶³ I och för sig skulle man kunna tänka sig att hålla på en helt fast tågordning i de viktiga sammanhang som initial- och slutskedena av en regeringskris utgör.

⁶⁴ Se Allard i SOU 1981:15 s. 70.

⁶⁵ SOU 1972:15 s. 145.

⁶⁶ Se 3 kap.

⁶⁷ SOU 1972: 15 s. 94.

⁶⁸ Ett pregnant uttryck för resonemanget i texten gav Ulf Adelsohn i sin röstförklaring 1982: Moderaterna röstar nej om det finns ett bättre alternativ, lägger ner sina röster om det inte finns mer än ett alternativ och röstar ja endast om de själva skall vara företrädare i regeringen. – Jfr Westerståhl i StvT 1976 s. 10, även Myrdal s. 119 ff.

⁶⁹ Prop. 1973:90 s. 178. GB:s förslag innebär att "en föreslagen regeringschef inte åläggs att före förtroendestämman presentera en ministerlista". Jfr Holmberg–Stjernquist s. 32: "RF har gått ett stort steg på vägen mot den positiva parlamentarismen, i det den kräver att talmannens förslag till ny statsminister skall prövas av riksdagen genom omröstning." och s. 205: "Saken kan också uttryckas så att de som avstår räknas som ja-röstande. De stöder inte den föreslagna statsministerkandidaten positivt men får sägas tolerera honom." Nyman, *Parlamentarisk statsskick*, s. 58 f, uttalar att "reglerna om riksdagens ställningstagande är uttryck för negativ parlamentarism".

⁷⁰ Man kan inte jämföra med t.ex. förfarandet att avstå från att rösta i förvoteringsröstningar som inte gäller egna förslag, eftersom det nu är fråga om ett slutligt beslut. Det ges såvitt förf. är bekant inget annat exempel på att man förutsätter röstnedläggelse i sådana fall. Snarare skulle man kunna knyta an till det vanliga acklamationsförfarandet, dvs. votering begärs inte med mindre talmannens förslag bestrids från parlamentarisk synpunkt eller ett bättre alternativ kan anvisas. Det sistnämnda leder tanken till proceduren för kanslersväxling i Västtyskland.

⁷¹ Striden aktualiserade frågor om såväl voteringsordningen som praxis i förvoteringsröstningar, alltså utomordentligt väsentliga saker för riksdagens beslutsfattande, som ju i stor utsträckning bygger på consensus mellan partierna i procedurfrågor. Utskottsvalen ger ett annat exempel på ett praktiskt betydelsefullt ämne där tvist mellan partierna inte kunnat undvikas.

⁷² Prop. 1973:90 s. 211.

⁷³ SOU 1972:15 s. 144, prop. 1973:90 s. 279.

⁷⁴ Man kan i detta sammanhang tänka på, förutom äldre svensk parlamentarism, t.ex. de socialdemokratiska regeringarna vid borgerlig majoritet i Norge 1971–72 och i Danmark 1975–82 eller på den nuvarande norska högerregeringen, vars närmaste svenska motsvarighet är ministären Lindman 1928. Utöver vad som anförts i texten kan om omröstningsförfarandet också anmärkas dels att det förutsätter att en regeringsbildare förhandlar inte bara med regeringsunderlaget utan också med oppositionen, dels att det kan vara en bristfällig garanti mot oönskade extra val, eftersom just risken för resp. önskan om extra val kan vara skäl för att rösta nej. Jfr 1 kap. not 9.

⁷⁵ Uttalandet, som onekligen ger uttryck för en ganska naturlig tanke, citeras i SOU 1972:15 s. 93 och prop. 1973:90 s. 177.

⁷⁶ Teoretiskt kan även talmannen av partitaktiska skäl driva fram ett nyval. Allard framhåller, s. 69, att den möjligheten aldrig har föresvävat honom.

⁷⁷ Jfr FU och Tingsten. I det diskuterade läget var det fråga om en stark minoritetsregering som hade goda utsikter att vinna ett nyval. Även om FU:s bedömning av rättsläget var korrekt, torde konungen ha varit obenägen att motsätta sig ett nyvalskrav.

⁷⁸ Detta betyder alltså att talmannen, om han har fått sitt första förslag förkastat, kan av parlamentariska skäl få ta risken att även det andra blir förkastat.

⁷⁹ Holmberg–Stjernquist uttalar s. 198 f: "Det står emellertid inte i god överensstämmelse med grunderna för RF:s bestämmelser om regeringsbildning att statsministern utnyttjar sin rätt att entlediga och utse statsråd så att regeringens karaktär ändras (en enpartiregering blir en koalitionsregering, en koalitionsregering blir en enpartiregering eller en koalitionsregering baserar sig på en annan partikombination). För sådana ändringar krävs rimligen en ny regeringsbildning, dvs även statsministern måste avgå." Nyman uttalar sig ännu mera bestämt i Parlamentarisk statsskick, s. 61 f: "De förutsättningar rörande den kommande ministären som riksdagen delges då den föreläggs talmannens förslag avseende statsminister, binder statsministern även efter regeringsbildningen." En praxis har inletts som "kan finna stöd i de för parlamentarismen bärande principerna". Däremot anför Petré–Ragnemalm s. 143 i kommentaren till 6:4: "Förevarande paragraf – kombinerad med 1 och 6 – ger obestriddligen genom sin avfattning uttryck för principen, att den utsedde har en fullmakt in blanco att bilda regering. Det är en öppen fråga, om en konstitutionell praxis är på väg av innebörd att en markering från talmannens sida av uppdraget skall beaktas som en faktisk precisering av statsministerns mandat."

⁸⁰ Redan FU ville som visats skjuta statsministerns position i förgrunden. Endast på två punkter har man gått emot denna strävan. Då GB föreslog att ställföreträdare för statsministern alltid skulle utses, stannade prop. för ett fakultativt system, något som dock inte nödvändigtvis behöver ses som en nedtoning av statsministerns roll fastän det ligger närmast till hands med hänsyn till GB. Vidare förlorade statsministern vid den totala författningsreformen den exklusiva rätt att förfoga över nyvalsvapnet som han erhöll vid den partiella reformen. Se vidare 3 kap. Jfr Westerstahl i StvT 1976 s. 10.

⁸¹ Regeringsförklaringarna tas in i Post- och Inrikes Tidningar.

⁸² Se Brusewitz, Interpellationsinstitutet, s. 517 f. "På så sätt inträffade att denna minst av alla parlamentariska regering kom att uppvisa det i Sverige sällsynta skådespelet av en ministär, som inleder sin bana med en muntlig programförklaring inför folkrepresentationen."

⁸³ Kskr 1957:187, FK prot. nr 24 s. 10 ff, AK prot. nr 24 s. 17 ff.

⁸⁴ Jfr RF 6:4 och RO 1:6 jämte motiv. Det skulle framstå som naturligt om även förstnämnda lagrum föreskrev regeringsförklaring.

⁸⁵ Det går naturligtvis att peka på flera länder som har långa regeringskriser. Av uttalandena i det svenska författningsarbetet framgår emellertid klart att man inte bör jämföra med sådana länder.

⁸⁶ Möjligen kan man karakterisera ministären Hamrin som en ren expeditonsregering, fungerande efter statsminister Ekmans avgång i avbidan på en parlamentarisk lösning efter 1932 års andrakammarval.

⁸⁷ Mycket restriktiva linjer dras upp i den PM som statsrådsberedningen brukar distribuera i kanslihuset vid varje regeringskris, Vilka åtgärder kan expeditonsministären vidta? (t.ex. 1981–05–11).

3. EXTRA VAL

¹ Beträffande den historiska översikten till och med nyvalet 1958 hänvisas allmänt till Sterzel, Riksdagsupplösning, och där angivna källor.

² Till majoritetsregeringarna räknas här, i enlighet med terminologin i 2 kap., även de ”informella”.

³ Se utöver Sterzel främst Petré och Kihlberg, Den svenska ministären, samt för slutskedet Sundberg.

⁴ Se utöver Sterzel främst Ivar Andersson, Arvid Lindman, och Kihlberg, Karl Staaß, samt Timelin och Öman.

⁵ Se Nyman, Högern och kungamakten 1911–1914, s. 14 ff.

⁶ Se främst Nyman samt de tre första ref. i not 4.

⁷ Se Sterzel på grundval av Edéns egen uppteckning.

⁸ Se Gerdner, Det svenska regeringsproblemet 1917–1920.

⁹ Se utöver Sterzel och Ivar Andersson, Arvid Lindman, även Wieslander s. 67 ff.

¹⁰ Se Tingsten, Den svenska socialdemokratiens idéutveckling II s. 92 ff och Wigforss II s. 351 ff.

¹¹ Prop. 1928:183, KU 1928:25 och KU 1929:21.

¹² Motionen FK 239 av Gustav Möller, Rickard Sandler och Karl Schlyter. KU 1930:20.

¹³ Se Nyman, Svensk parlamentarism 1932–1936, samt not 10.

¹⁴ Märk särskilt att bondeförbundet, som var regeringens främsta förhandlingspart, inte hade någon anledning att frukta ett nyval. Se förutom Nyman t.ex. von Heland s. 122.

¹⁵ Se Sterzel s. 110. Jfr den längre fram redovisade diskussionen om nyval på hösten 1966 sedan regeringen hade förlorat i kommunalvalen.

¹⁶ Det finns numera en omfattande litteratur om dessa år och om tjänstepensionsfrågan. Se främst Jonasson, Larsson, Molin och von Sydow samt bland memoarböcker Erlander och Lindström.

¹⁷ Mandatperiodens förkortning från fyra till tre år i samband med enkammarreformen innebar i praktiken, att det blev ännu svårare än tidigare att genomföra ett extra val.

¹⁸ Se Lindström, 1960–1967, s. 306 ff.

¹⁹ SOU 1963:17, enkammaralternativet s. 119 f, tvåkammaralternativet s. 127, statschefens ställning, s. 139 ff.

²⁰ SOU 1966:17 s. 42 ff.

²¹ SOU 1967:26 s. 179 ff, prop. 1968:27 s. 206 f, KU 1968:20 s. 29 f.

²² SOU 1972:15 s. 93 och 126 f, prop. 1973:90 s. 248 f.

²³ Exakt när det socialdemokratiska yrkandet om val 28/6 preciserades är obekant. Det återopades dock i kommunikén av Fälldin och Ullsten vid regeringens avgång 8/5.

²⁴ PM 1981–05–12, Kan extra val hållas den 28 juni 1981?

²⁵ Ett nyvalsförordnande kan inte beslutas tidigare än tre månader före valdagen. Riksdagen kan arbeta även efter ett sådant förordnande. Ett regeringsbeslut under riksmötet hade inte kunnat avse en senare valdag än söndagen den 4 september. Om regeringen hade föredragit extra val framför avgång hade senaste valdag blivit söndagen den 16 augusti (här bortses från möjligheten att regeringen avvaktat en misstroendeförklaring eller träffat en uppgörelse med oppositionen om nyvalsförordnande något senare).

²⁶ SOU 1981:15.

²⁷ Tilläggsdirektiv till 1978 års vallagskommitté den 4 juni, DsJu 1981:21, prop. 1981/82:83, KU 1981/82:19.

²⁸ Med hänsyn till den oenighet mellan partierna som framkom 1935 och den tvekan som visades ännu 1957 ligger det nära till hands att anse, att grundlagens ord ännu inte hade helt tagits över av konstitutionell sedvanerätt. Diskussionen är rent teoretisk och historisk eftersom någon situation aldrig uppkom, där en svag regering, som kunde bytas ut mot en starkare, begärde att få förordna om nyval. Det förefaller som om Tingstens kritik mera var pådrivande för utvecklingen i det fortsatta författningsarbetet än egentligen sakligt befogad gentemot FU i vad avser då gällande rätt.

²⁹ Prop. 1973:90, bilagedelen s. 173.

³⁰ Mot bakgrunden av den klara och bestämda skrivningen i propositionen 1973 kan det inte antas att ändringen har passerat utan att ha tagits upp på högsta nivå. Att det både före och efter författningsreformen har varit fråga om ett vanligt "regeringsärende" räcker inte som förklaring, eftersom det är en realitet att regeringen som sådan numera har rätt att besluta medan statsministern tidigare var föredragande och bestämde konungens formella hållning.

³¹ Såvitt bekant var det aldrig aktuellt med annat än avgång 1978. Krav på extra val restes av oppositionen, inte av något borgerligt parti.

³² Se SOU 1966:17 s. 50. Jfr GB om expeditonsregering, SOU 1972:15 s. 127.

³³ Märk att detta inte var aktuellt hösten 1979. Inom tre månader från den nyvalda riksdagens sammankomst får regeringen inte förordna om extra val. Jfr situationen i momsfrågan 1982.

³⁴ Sambandet mellan extra val och misstroendeförklaring kan utvecklas till en något längre gående parallell. Extra val är otvivelaktigt ett extraordinärt institut; det är ett maktmedel som bara skall brukas i speciella fall. I linje härmed ligger att se misstroendeförklaring som en yttersta garanti enligt FU. Men det är då onöjaktigt om reglerna om misstroendeförklaring får spela en större roll för en regerings överväganden om avgång. Jfr Lidbom s. 188.

³⁵ Ursprungligen fick man räkna med 4–5 månader. Genom 1982 års vallagsändringar har tiden nedbragts till 3–4 månader.

³⁶ Detta är en rent formell synpunkt. Det enda som skiljer en expeditonsregering från en "ordinarie" är rätten att förordna om extra val, och ett sådant är utgångspunkten för resonemanget. I praktiken lär man inte kunna fullt ut hålla sig inom de ramar för en expeditonsministärs handlande som skisseras i statsrådsberedningens PM (se 2 kap. not 87) om tiden blir för lång.

³⁸ Om talmannens möjlighet att driva fram extra val, se 2 kap. not 76.

³⁹ Valet kom till stånd sedan regeringen själv arrangerat ett misstroendevotum. Beslutet överklagades till författningsdomstolen av några förbundsdagsledamöter, men domstolen lämnade talan utan bifall.

⁴⁰ Det är svårt att förstå varför expeditonsregeringen måste ses ett sämre regeringsalternativ än något annat i ett läge där talmannens förslag till ny statsminister, trots alla hans föregående bemödanden, har förkastats av riksdagen.

⁴¹ Närmare detaljresonemang utelämnas. Jfr 2 kap. not 84 om införande av krav på regeringsförklaring i 6:4.

⁴² I fråga om tanken på en rörlig mandatperiod har socialdemokraterna och de borgerliga partierna mera klart markerat skilda attityder, men frågan har å andra sidan ännu inte blivit föremål för närmare utredning. Beträffande de borgerligas attityd kan anmärkas att i de situationer, då extra val har diskuterats som en möjlighet, ofta något av dessa partier har haft särskild anledning att frukta en sådan åtgärd.

⁴³ RF 8:15. I princip skall minst tio månader förflyta mellan den tidpunkt då ärende om grundlagsändring första gången anmälades i kammaren och valet. Vidare har möjlighet till folkomröstning i grundlagsfrågor öppnats, se närmare 4 kap.

⁴⁴ En annan sak är att extra val kan vara motiverat i det enskilda fallet då en koalition upplöses, t.ex. därför att ett svärbemästrat parlamentariskt läge inträder. I och för sig kan det, om ändrade förutsättningar återopas, vara logiskt att anse nyval befogat även då en koalition *bildas*, efter mönstret i Storbritannien 1931.

⁴⁵ Jfr det citerade uttalandet av KU i 1968:20.

⁴⁶ Sannolikt får man tänka sig en större fast andel i förhållande till den mandatrelaterade än som gäller i normala fall.

⁴⁷ Prop. 1981/82:83 s. 38. Se not 27.

⁴⁸ En huvudsynpunkt i Sterzel, Riksdagsupplösning, var just att den numera införda ordningen borde gälla. Det framhölls att det egentligen inte fanns bärande skäl för den vanligen omfattade åsikten att riksdagsmandaten förintas redan genom nyvalsförordnandet.

⁴⁹ Med visst fog kan man hävda att detta förhållande talar för att jämka den gamla ordningen, att extra val inte påverkar valperioden. Den ordningen var naturlig i äldre tid, då nyval utlystes uttryckligen på tullfrågan eller på försvarsfrågan, men inte på samma sätt då man nu diskuterar extra val bl.a. som ett medel att lösa besvärliga parlamentariska situationer och värna om regeringsmakten.

4. FOLKOMRÖSTNING

¹ Beträffande historiken före kärnkraftsomröstningen hänvisas till Wallin.

² I sitt arbete Det demokratiska statsskicket, som utkom efter hans död, ägnade Staaff ett utförligt kapitel åt folkomröstningsinstitutet, del II s. 227 ff. Cit. s. 248.

³ Av intresse med hänsyn till det parlamentariska sammanhanget är bl.a. Rönblom och Wald. Svensson.

⁴ Se bl.a. von Sydow samt Erlander, 1955–1960, och Lindström, 1954–1959.

⁵ SOU 1952:7 s. 46 ff.

⁶ KU 1953:17.

⁷ Prop. 1954:193, KU 1954:16.

⁸ Prop. 1955:112, 2LU 32.

⁹ Se utöver Wallin den förut cit. litteraturen om tjänstepensionsfrågan, t.ex. Molin s. 59 f. De viktigaste motionerna var FK 382 av Alvar Andersson (bf) och AK 470 av Sven Wedén (fp). Då de väcktes var det redan känt att pensionsutredningen skulle lägga fram tre linjer. Motionärerna yrkade i först hand omröstning om de tre linjerna enligt det vilande förslaget och i andra hand omröstning enligt de gamla reglerna.

¹⁰ Wallin, s. 343 f, citerar bl.a. Erlander: "Vi var alla litet fångna i en folkomröstningsromantik för några år sedan, och detta har trasslat till frågan."

¹¹ SOU 1963:17 s. 96 ff.

¹² SOU 1965:34 s. 24 ff.

¹³ SOU 1972:15 s. 78 f.

¹⁴ Prop. 1973:90 s. 186 f, KU 1973:26 s. 35 ff.

¹⁵ SOU 1975:75, 1975/76:209, KU 1975/76:56.

¹⁶ SOU 1978:34, prop. 1978/79:195, KU 1978/79:39.

¹⁷ För skeendet intill hösten 1978, se Vedung, Kärnkraften och regeringen Fälldins fall.

¹⁸ Kommunikén av Gösta Bohman och Ola Ullsten är intagen i Vedung s. 218. Thorbjörn Fälldins anförande citeras från det utdela de manuskriptet.

¹⁹ För det fortsatta händelseförloppet hänvisas till prop. 1979/80:75 om folkomröstning i kärnkraftsfrågan. Kommunikén från de första partiöverläggningarna återfinns på s. 18.

²⁰ Se prop. s. 79.

²¹ NU 1979/80:26

²² Se prop. s. 80 f.

²³ Det förekom visst meningsutbyte om dessa blanka sedlar, bl.a. om de borde distribueras i förväg liksom de för de tre linjerna. I efterhand kan det konstateras att blankrösterna blev färre än man kunde ha väntat efter diskussionen. I ATP-omröstningen avgavs flera blankröster: 3,9 %. I högertrafikomröstningen utgjorde de 1,6 %.

²⁴ Motion 1978/79:403, KU 1979/80:34.

²⁵ Motion 1981/82:213 av Bertil Fiskesjö m.fl. KU 1982/83:9.

²⁶ Denna fråga förbigås här. Det skall endast anmärkas att den har väsentlig betydelse för diskussionerna om den gemensamma valdagen m.m. och att kommunala folkomröstningar har förekommit under senare år, framför allt i frågor om delning av kommuner.

²⁷ Att mera allmänt diskutera minoritetsinitiativ till folkomröstning faller utanför ramen här, men från de synpunkter som är aktuella i detta sammanhang synes den i texten angivna ståndpunkten vara berättigad.

²⁸ Denna synpunkt har kommit anmärkningsvärt i skymundan i diskussionerna om folkomröstning. Den skjuts dock i förgrunden i 1982 års riksdagsmotion.

²⁹ Tänkbart skulle möjligen vara att knyta an till riksdagens beslutsmodell, dvs. föra ärendet fram till utskottsbetänkande med reservationer och klargöra hur de olika meningsriktningarna kommer att ställa sig i slutvoteringen. Den diskussion om riksdagens beslutsordning, som har uppkommit som ett led i momsstriden under denna boks slutförande, har kommit förf. att avstå från vidare överväganden på denna punkt.

³⁰ I och för sig kan man naturligtvis lösa detta problem på ett nöjaktigt sätt. Att kräva en ny folkomröstning kan normalt inte vara rimligt. Däremot kan man tänka sig beslut med viss kvalificerad majoritet eller i den ordning som gäller för grundlagsändringar.

³¹ Se von Sydow som på s. 177 ff analyserar vad striden om formuleringarna egentligen gällde från socialdemokratisk synpunkt.

³² Även om en rådgivande omröstning i praktiken får anses bindande, synes det orealistiskt att binda upp olika detaljer. Endast ett allmänt principbeslut bör kunna komma i fråga. Att ett sådant ger en större eller mindre handlingsfrihet vid den vidare bearbetningen av frågan är ingenting i detta sammanhang unikt.

³³ Prop. 1954:193 s. 34.

³⁴ Med fog kan det sägas vara en sak om vissa riksdagsledamöter böjer sig för folkmeningen i en sakfråga och ser till att den får genomslag i riksdagens beslut men en helt annan sak att genom röstnedläggelse avstå från regeringsmakten till förmån för oppositionen.

³⁵ En ministär Ohlin hade inte kommit i konflikt med AK i tjänstepensionsfrågan men kunde naturligtvis under 1958 ha funnit anledning att klargöra den parlamentariska situationen.

Märk von Sydow s. 166: Vid ett klart nederlag för linje 1 var Erlander inställd på att regeringen borde avgå, senast 1958.

³⁶ Se Vedung s. 16 ff.

³⁷ Man kan inte heller bortse från att det hela tiden förelåg en klar majoritet i riksdagen i kärnkraftsfrågan.

³⁸ Man kan t.ex. erinra om hur liberala samlingspartiet sprängdes *efter* förbudsomröstningen och om hur norska venstre likaså sprängdes och arbeiderpartiet fick svårigheter till följd av engagemanget i EG-frågan. – Jfr Petersson, StvT 1980 s. 63.

SLUTORD

¹ Jfr t.ex. Brusewitz i StvT 1929 s. 327: En minoritetsregering tolereras, och så länge den tolereras kan den förbli sittande. FU, se s. 16 ovan. GB, se s. 18 ovan. Man lägger märke till att GB nämner både att någon maktdelning inte skall förekomma och att statschefen inte skall ha någon makt. Prop 1973:90 s. 176. Här används uttryckssättet med direkt anknytning till mistroendeförklaring.

² Jfr Andrén i StvT 1932 s. 17: "Även ministärer, som bygga på en majoritet inom parlamentet, kunna av densamma mötas av en påfallande kyla. Ministärerna anklagas ofta för att icke tillräckligt konsekvent förverkliga partiets program och förhoppningar och att icke tillräckligt effektivt tillgodose partiets intressen. Ofta är majoritetspartiet splittrat i ett flertal fraktioner, vilkas meningsskiljaktigheter skapa olust inom partiet och sträcka sina verkningar in i ministären och därigenom förlama dess handlingskraft. Stundom består ministärens parlamentariska underlag av ett flertal partier, vilkas motsatta ambitioner och intressen icke äro så lätta att tillfredsställa och som försvåra det inre regeringsarbetet genom att skapa ständiga friktioner."

³ Under 1900-talet skulle man närmast tänka på ministärerna Ramstedt och Hammarskjöld. Den förra avgick emellertid under unionskrisen då riksdagen i realiteten tog över regeringsmakten. Den senare utlyste nyval och löste därefter försvarsfrågan i samverkan med riksdagen; till följd av kriget kom den f.ö. att stanna över tre år. – Med någon tillspetsning skulle man kunna säga, att talet om ett förtroende- eller toleransförhållande snarast är ett sätt att beskriva den verklighet som konstaterades redan vid 1840–41 års oppositionsriksdag. Om den svenska parlamentarismen efter 1917 ger det i vart fall ingen upplysning. – Jfr Nyman, Parlamentariskt statsskick, s 11 f, som enligt ordalagen synes lägga in mera i den diskuterade formeln än förf.

⁴ RF:s principiella syn kan sammanfattningsvis sägas vara att all makt *härleds från folket* enligt folksuveränitetens princip och att all makt inom statsskickets ram *kanaliseras genom riksdagen* enligt parlamentarismens princip. Mellan riksdagen och regeringen gäller enligt RF en arbetsfördelning, men den skall inte betraktas som en maktfördelning i klassisk mening till följd av parlamentarismens princip. Jfr fullmäktige – kommunstyrelse inom den kommunala självstyrelsen, som enligt RF 1:1 är en andra väg att förverkliga den svenska folkstyrelsen, vid sidan av det representativa och parlamentariska statsskicket.

⁵ Hela diskussionen om parlamentarismens begrepp och former förbigås alltså. Den finns refererad t.ex. hos Nyman, a.a., s. 7 ff. Det bör endast anmärkas att Hessler, s. 181, använde det enligt förf:s mening något bättre uttrycket "accepterad" i stället för "tolererad". – Om förarbetena till RF, se även det något oklara resonemanget om positiv och negativ parlamentarism som har berörts i 1 och 2 kap.

⁶ Denna inställning kom till särskilt klart uttryck vid behandlingen av frågan om grundlagskydd för medborgerliga fri- och rättigheter. Tanken på rättsligt oförbindande målsättnings-

stadganden avvisades i det längsta, till 1976. Stadgandena i 1 kap. om statsskickets grunder är i konsekvens härmed kortfattade – med undantag för 1976 års stadgande i 1:2 – och kan endast i mycket begränsad utsträckning läggas till grund för bestämda slutsatser.

⁷ Här kan inskjutas att mycket av kritiken mot grundlagsförslagen synes ha skjutit över målet. Särskilt gäller detta de krav på preciseringar etc. som restes med anledning av FU:s förslag. Själva faktum att remisskritiken, särskilt från de tunga juridiska instanserna, var allvarliga mot *båda* förslagen kan man emellertid inte komma ifrån. En hel del av kritiken tillgodosågs vid propositionsskrivningen 1973. Jfr Sterzel i Svensk Juristtidning 1973, s 597 ff.

⁸ Andrén i StvT 1932 s. 4: "Man sökte i skrivna författningar vinna en säker förankring av det parlamentariska styrelseskicket genom att skapa en procedur, en rättsteknik, som tillät parlamentet att självt konstatera, när harmonin var störd och förtroendet var förverkat." En sådan strävan, fortsatte Andrén, " vittnar om en viss misstro till de politiska krafternas förmåga att bära upp ett parlamentariskt styrelsesätt och skvallrar därför ofta om en viss svaghet hos detta".

⁹ De enda särmeningarna i hithörande frågor var Sten Wahlsunds reservationer mot nyvalsinstitutet och folktopartireservationen i KU om proceduren för val av statsminister.

¹⁰ Lidbom, s. 188, cit. i 1 kap. not 35.

¹¹ Myrdal s. 121. "Detta nymodiga konstitutionella institut, tillsammans med den fasta och korta valperioden och de underliga bestämmelserna för regeringsbildning, måste ge upphov till en försvagning av den normala och naturliga regeln att en regering skall avgå om den får majoriteten mot sig i en viktig fråga." ¹² Jfr Westerståhl i StvT 1976 s. 10: "I vissa partipolitiska situationer kan sådana regler bli till direkt hinder för parlamentarismens funktion." Lidbom s. 189. Myrdal s. 121: "Jag kan inte undertrycka min mening att hela detta omständliga och formellt praktfulla regelsystem för säkrandet av ett parlamentariskt styrelsesätt i landet är en juridisk mardröm och politiskt ett tokeri."

¹³ Majoritetens förslag innebar oförändrade regler om extra val vid fyraårig mandatperiod, dvs. skulle ha återställt läget till det som gällde före den partiella författningsreformen. – Jfr Erlander, Sjuttital, s. 116, som särskilt stryker under vikten av att kunna tillgripa extra val.

¹⁴ Andrén pekade t.ex. i StvT 1932, s. 17 f, på riskerna att även riksdagsmajoriteten accepterar en svag regering som vegeterar vidare trots nederlag: "Motiven kunna understundom vara mindre vackra: ministären tolereras kanske inte utan bitankar, att den skall få tid att kompromettera sig och sitt parti så grundligt, att obehagliga efterräkningar skola komma i nästa val, till fromma för en opposition, som tillsvidare håller sig passiv eller i varje fall ej så aktiv, att den riskerar regeringens fall innan den uppnått sitt mål att diskreditera ministären. Majoriteten låter med andra ord ministären regera ihjäl sig."

¹⁵ Detta resultat – att regeringen både kunde och rentav *måste* sitta kvar trots ett avgörande nederlag – skulle ha inneburit en klar nyhet i förhållande till äldre tid. Det undveks alltså genom att regeringen klarade igenom en godtagbar lösning men hade annars följt av RF.

¹⁶ Enligt förf:s mening är denna konsekvens *inom riksdagen* mera väsentlig än de eventuella effekterna *på regeringens sida* (jfr Lidbom, Myrdal) såvitt det går att bedöma idag.

¹⁷ Den "valvindsparlamentarism" som man talade om i äldre tid får väl sägas vara rätt naturlig i ett läge av partisplittring då koalitioner inte kan bildas. Omröstningsregeln försvårar emellertid dess tillämpning. Den gör det svårare för ett i val framgångsrikt parti utan majoritetsställning att nå regeringsställning resp. att tvingas att ta på sig regeringsansvar. Avgörandet kan ligga hos valets förlorare, vars väljare partiet delvis har tagit över. Skillnaden mellan minoritetsparlamentarismen i äldre tid och efter RF:s tillkomst illustreras av att Arvid Lindman tre gånger (1921, 1924, 1932) rådde konungen att tillkalla en socialdemokratisk

regering i lägen då moderata samlingspartiet skulle rösta nej till detta alternativ. Jfr 2 kap. not 19.

¹⁸ Att statsministern redan tre gånger har utnämnts efter att ha fått flera nej-röster än ja-röster torde få anses egenartat, liksom beslutet om godkännande 1978 (39 ja, 66 nej, 215 nedlagda). kan motivera Myrdals drastiska karakteristik enligt not 12.

¹⁹ StvT 1976 s. 10. – Jfr Myrdal, s. 11, som säger sig inte kunna förstå hur monarkisterna kunde gå med på kompromissen: "När jag en gång frågade Tage Erlander om detta, blev hans svar att han fortfarande inte kunde begripa det heller." – Att statschefens ställning innebar en verklig reform i sak och inte bara i form synes tydligt. Extravalsfrågan drogs upp, och en garanti mot maktmissbruk av talmannen aktualiserades. Man kan alltså säga att Tingsten (skriften 1964) både vederlades och vann gehör.

²⁰ Att statsministern vid RF:s tillkomst togs ifrån den exklusiva bestämmanderätt i fråga om extra val, som han hade fått vid den partiella reformen, hör hemma i detta perspektiv.

²¹ Enigheten om formuleringen av frågorna är naturligtvis av vikt i detta sammanhang liksom likheten mellan linje 1 och linje 2 som underlättade tolkningen av utslaget och därmed dess parlamentariska konsekvenser. Att statsministern och hans parti trots sina bindningar i sakfrågan förklarade sig beredda att i regeringsställning effektuera ett "felaktigt" utslag bedömdes naturligtvis olika i debatten, men ställningstagandet saknar principiell betydelse. Det väsentliga var att alla partier godtog att omröstningen de facto blev beslutande.

²² Däremot anser förf. inte ordvalet träffande då Nyman i Parlamentariskt statsskick, s. 28, säger att man kan "i huvudsak tala om en minoritets- och förstakammarparlamentarism under perioden okt 1957–70".

²³ Just skillnaden mellan tre och fyra år är högst väsentlig med tanke på den normala beslutsprocessen med kommittéarbete etc. Därtill kommer att närheten mellan valen kan leda till ett slags "permanent valrörelse".

²⁴ Det är rimligt att se det andra kalenderåret efter valet som det mest kritiska. Ett regeringsskifte då måste påverkas av valtaktiska beräkningar. Extremt svaga lösningar som den 1978 eller resonemang liknande det som citeras i not 14 måste ligga nära till hands.

²⁵ Till bilden hör också en del nyheter i förhållandet mellan statsråden och riksdagen. Flertalet statsråd hämtas ur riksdagen. Där inträder efter den partiella författningsreformen i deras ställe särskilda ersättare. Riksdagsutskotten har fått befogenhet att kalla till sig ledamöter av regeringen för att svara på frågor i ärenden under behandling. Även utskottens ökade initiativrätt bör nämnas. Av betydelse är också de ändrade formerna för partiernas finansiering. Som framhölls i 3 kap kan extra val idag knappast diskuteras utan att man beaktar partiernas beroende av offentlig finansiering.

²⁶ Tingsten, Problem i svensk demokrati, s. 9.

²⁷ Detta tema utvecklas särskilt av Myrdal. Man kan inte utesluta att denna faktor leder till en ändrad inställning till regeringsmakten som sådan. En lätt gjord iakttagelse är att regeringsinnehavet har värderats högre under efterkrigstiden än under det första skedet efter parlamentarismens genombrott. Om en omsvängning i synsättet skulle ske, måste dess effekter läggas ovanpå den försvagning av regeringsmakten som man tog med öppna ögon i författningsarbetet, låt vara med motvilja på vissa håll.

²⁸ Man kan i detta sammanhang erinra om 1973 års departementschefsuttalande om innebörden av omröstningen om ny statsminister, prop 1973:90 s. 178.

²⁹ Det skulle möjligen gälla förfarandet att talmannen till förslag om ny statsminister fogar en upplysning om det avsedda regeringsunderlaget. Man kan dock tänka sig undantag, särskilt om talmannen nödgas lägga fram ett "eget" förslag utan återförsäkringar hos partierna. På andra punkter har det visats att en-ganska klar praxis har utvecklats. Det gäller bl. a. talmannens

handlande under en regeringskris: ritualerna i initial- och slutskedena samt grunddragen av handläggningen i förhandlingsskedet. Ingenting hindrar emellertid att en ny praxis inleds nästa gång reglerna aktualiseras. Talmannen kan mycket väl då gå in för t.ex. att avbörda sig en del av sitt ansvar genom att ge en partiledare uppdrag att sondera eller försöka bilda regering. Jfr 2 kap. not 62 och resonemanget i inledningen om grundlag och praxis.

³⁰ Den gemensamma valdagen och andra grundlagsfrågor. Utg. oktober 1982. Förf. anser sig inte böra gå in på någon diskussion med anknytning till skriften.

Källor

SOU 1935:21. Utredning angående införande av ett dagordningsinstitut m.m. (Herbert Tingsten)

SOU 1952:7. Allmän folkomröstning. Betänkande av 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning.

SOU 1959:10. Opinionsbildningen vid folkomröstningen 1957. (Bo Särilvik)

SOU 1963:16–18. Sveriges statsskick. Betänkanden av författningsutredningen.

SOU 1964:38 samt 1965:2 och 3. Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag (i de delar som är av intresse här).

SOU 1966:17. Arbetspromemorior i författningsfrågan. Upprättande inom justitiedepartementet.

SOU 1967:26. Partiell författningsreform. Betänkande av grundlagberedningen.

Prop. 1968:27 och KU 1968:20 om den partiella författningsreformen.

SOU 1970:16. Bl.a. Regeringsbildningen. (Henrik Hermerén)

SOU 1972:15. Ny regeringsform. Ny riksdagsordning. Betänkande av grundlagberedningen.

Prop. 1973:90 och KU 1973:26 om den totala författningsreformen.

SOU 1981:15. Grundlagsfrågor. Betänkande av grundlagskommittén.

Den gemensamma valdagen och andra grundlagsfrågor. Ett diskussionsunderlag från arbetsgruppen för grundlagsfrågor. 1982.

(Endast officiellt tryck av särskild betydelse redovisas här.)

Gustaf Andersson i Rasjön, Från bondetåget till samlingsregeringen. 1955.

Ivar Andersson, Arvid Lindman och hans tid. 1956.

– Åsyna vittne. 1968.

Georg Andrén, Regeringsmakt och parlamentarism. Statsvetenskaplig tidskrift 1930.

– Till den moderna parlamentarismens formlära. Statsvetenskaplig tidskrift 1932.

Nils Andrén, Interpellationer och enkla frågor. Samhälle och riksdag, band II. 1966.

Bo Bjurulf, Från minoritetsparlamentarism till majoritetskoalition. Statsvetenskaplig tidskrift 1972.

Axel Brusewitz, Vad menas med parlamentarism? Statsvetenskaplig tidskrift 1929.

– Interpellationsinstitutet. Sveriges riksdag, band 15. 1938

– Dagordning och interpellation. Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt. 1930.

Tage Erlander, 1901–1939. 1973.

– 1940–1949. 1973.

– 1949–1954. 1974.

– 1955–1960. 1976.

– 1960-talet. 1982.

– Sjuttital. 1979.

Gunnar Gerdner, Det svenska regeringsproblemet 1917–1920.

Skrifter utg. av statsvet. föreningen i Uppsala 25. 1946.

– Parlamentarismens kris i Sverige vid 1920-talets början. Samma serie 35. 1954.

Axel Hadenius, Spelet om skatten. Skrifter utg. av statsvet. föreningen i Uppsala 88. 1981.

Kai Hammerich, Kompromissernas koalition. 1977.

Gunnar Heckscher, Konung och statsråd i 1809 års författning. Skrifter utg. av statsvet. föreningen i Uppsala 3. 1933.

Erik von Heland, Optimismens och besvikelsernas år 1922–1952. 1969.

Henrik Hermén, Regeringsbildningen i flerpartisystem. Lund political studies 17. 1975.

Carl Arvid Hessler, Parlamentarismens begrepp. Studier tillägnade Fredrik Lageroth. 1950.

Erik Holmberg och Nils Stjernquist, Grundlagarna. 1980.

Gustaf Jonasson, I väntan på uppbrott? Studia historica upsaliensis 118. 1981.

Leif Kihlberg, Den svenska ministären under ständsriksdag och tvåkam-marsystem. 1922.

– Karl Staaff. Andra delen. 1963.

Hans Albin Larsson, Partireformationen – från bondeförbund till center-parti. 1980.

Carl Lidbom, Reformist. 1982.

Sven-Ola Lindeberg, Nödhjälp och samhällsneutralitet. Lund political studies 9. 1968.

Ulla Lindström, I regeringen. 1954–1959. 1969.

– Och regeringen satt kvar! 1960–1967. 1970.

Björn Molin, Tjänstepensionsfrågan. 1965.

Gunnar Myrdal. Hur styrs landet? 1. 1982.

Torsten Nothin, Hågkomster. 1966.

Olle Nyman, Svensk parlamentarism 1932–1936. Skrifter utg. av statsvet. föreningen i Uppsala 27. 1947.

– Högern och kungamakten 1911–1914. Samma serie 37. 1937.

- Parlamentarismen i Sverige. 6 uppl. 1966.
- Parlamentariskt statsskick. 1981.

Olof Petersson, Regeringsbildningen 1978. Skrifter utg. av statsvet.föreningen i Uppsala 84. 1979.

- Litteratur om folkomröstningar. Statsvetenskaplig tidskrift 1980.

Torsten Petré, Ministären Themptander. Skrifter utg. av statsvet. föreningen i Uppsala 21. 1945.

Olof Ruin, Mellan samlingsregering och tvåpartisystem. Den svenska regeringsfrågan 1945–1960. 1968.

Hans-Krister Rönblom, Frisinnade landsföreningen 1902–1927. 1929.

Lars Sköld, Förfaringssättet vid svenska statsministervakanser efter parlamentarismens genombrott. Statsvetenskaplig tidskrift 1948.

Karl Staaff, Det demokratiska statsskicket. 1917.

Statsvetenskaplig och statsrättslig forskning kring den nya grundlagens tillkomst. Statsvetenskaplig tidskrift 1976.

Fredrik Sterzel, Om riksdagsupplösning och nyvalsförordnande. 1961.
– Riksdagens kontrollmakt. 1969.

Nils Stjernquist, Tillkomsten av Sveriges nya regeringsform. Tidskrift utg. av jurid. föreningen i Finland. 1978.

Per Sundberg, Ministärerna Bildt och Åkerhielm. 1961.

Waldemar Svensson, C.G. Ekman. 1972.

Björn von Sydow, Kan vi lita på politikerna? 1978.

Erik Timelin, Ministären Lindman och representationsreformen 1907–1909. 1928.

Herbert Tingsten, Den svenska socialdemokratiens idéutveckling, II. 1941.
– Problem i svensk demokrati. 1941.
– Skall kungamakten stärkas? 1964.

Evert Vedung, Kärnkraften och regeringen Fälldins fall. Skrifter utg. av statsvet. föreningen i Uppsala 85. 1979.

Gunnar Wallin, Folkomröstningsinstitutet. Samhälle och riksdag, band II. 1966.

Hans Wieslander, I nedrustningens tecken. Lund political studies 5. Lund 1966.

Ernst Wigforss, Minnen, II. 1951.

– Minnen, III. 1954.

Otto von Zweigbergk, Svensk politik 1905–1929. 1929.

Ivar Öman, Karl Staaffs första ministär. 1923.

Summary

Sweden's acquisition of a new constitution in 1975 entailed, formally speaking, a thorough transformation of the relationship between Government and Riksdag. The old Instrument of Government, enacted in 1809, was based on the principle of a division of powers between King and Riksdag. The new Instrument of Government, on the other hand, is based on the principles of popular sovereignty and parliamentarism. This change, needless to say, was more a matter of form than substance. The principles of parliamentarism concerning the relationship between Government and Riksdag had been acknowledged since the First World War. Nearly all the powers once exercised by the King had long since passed to the Government. It was principally when a new government was to be formed that the King could have a certain, limited opportunity of exerting personal influence. No government crisis affording genuine scope for any such influence had occurred, however, since the spring of 1936.

Sweden before 1975 is an excellent example of the limited importance which a written constitution can possess. Sweden after 1975 furnishes various examples of the problems which can arise with a modern written constitution. This applies not least to the relationship between Government and Riksdag.

In this book the author analyses the principle rules concerning parliamentarism in the Swedish constitution and in political practise since 1975. As a background, information is given about rules and practise before 1975.

PARLIAMENTARISM AND CONSTITUTIONAL REFORM

In principle, the division of powers under the 1809 Instrument of Government empowered the King to "govern the realm", while the Riksdag controlled government finance and King and Riksdag together exercised central legislative power. The emergence of parliamentarism was very much a result of the vigorous efforts made by the Riksdag in the

nineteenth century to assert its financial and legislative powers. The Riksdag gradually gained ground at the King's expense. The great parliamentary reform passed in 1867 heavily reinforced the position of the Riksdag. Formerly the Riksdag had comprised the four Estates and had been convened by the King at intervals of some years. The bicameral Riksdag now introduced was to meet annually, independently of any royal summons.

At the beginning of this century, governments had become dependent on the confidence of the Riksdag as well as that of the King. The dissolution of the union between Sweden and Norway led in 1905 to the first complete change of government. After the elections that autumn, the first real party administration came to power. The following years witnessed some dramatic conflicts between the King and the left parties. The formation of the government in the autumn of 1917, a coalition between the Liberals and the Social Democrats, is usually regarded as the final breakthrough of parliamentarism. Full democracy was established in 1921, with the first implementation of universal and equal suffrage for men and women.

The years between 1920, when the coalition broke up, and 1936 were a period of minority parliamentarism and, usually, weak governments, with fourteen changes of premiership. The last four of these years, dominated by a strong Social Democratic minority administration, were the prelude to a new phase. The years between 1936 and 1976 were a period of strong governmental power under continuous Social Democratic leadership. Two-party coalitions ruled some years and during the Second World War there was a national Government. Otherwise the Social Democrats ruled alone, often in the minority but with usually reliable support by the small Communist group.

This development of parliamentarism took place within the framework of the old Instrument of Government, without any amendments whatsoever. When work began on a new constitution, one important task was to codify parliamentary practise. The main issue, however, was one of principle. The main political issues concerned the number of chambers and the electoral system.

The constitutional reforms were effected by two stages. The first reforms were enacted in 1968–69. The bicameral Riksdag was superceded by a unicameral Riksdag with 350 – now 349 – members, elected every three years. A new electoral system was introduced which guarantees full justice, in terms of Riksdag representation, to all parties gaining at least four per cent of the votes cast. Finally parliamentarism was confirmed through the adoption of rules concerning votes of no confidence. The first unicameral

Riksdag assembled in 1971. A second reform phase included the enactment of a completely new Instrument of Government in 1975. Among other things this involved the addition of new rules concerning the formation of governments.

Subsequent political events have put the new constitution to a much severer test than was ever anticipated. The 1973 election was a dead heat, with the socialist and non-socialist parties gaining 175 seats each. The 1976 election resulted in the first non-socialist Government for over forty years, a coalition of all three non-socialist parties. This was already dissolved in the autumn of 1978 following disagreement about the rôle of nuclear power in energy supply. The smallest of the three coalition parties formed a minority administration. The 1979 election gave the non-socialists a majority once more, but by only one seat. A new three-party Government was formed. This broke up in the spring of 1981 and was succeeded by a minority coalition formed by the two smallest of the former ruling parties. This Government resigned after the 1982 elections which resulted in a victory for the Social Democrats, who formed a new Government.

VOTES OF NO CONFIDENCE

Briefly, these rules imply that the Riksdag can declare that the Government does not have its confidence. If a resolution of this kind is passed, the Government must resign or call an extra Riksdag election. It has one week in which to decide.

A vote of no confidence requires an absolute majority, i.e. at least 175 members in favour. Thus an abstention amounts in practise to a "no". If only 174 vote in favour and nobody votes against, no will still win the day. Losing by a relative majority, however, is perhaps not very good for political prestige, and so on the one occasion when a vote of no confidence was debated, in 1981, not a single member was absent. The opposition voted solidly in favour, which made 174 votes, while the Government side voted no less solidly against, which made 175 votes.

In order for a motion of no confidence to be debated, it must be supported by one-tenth of the Riksdag, thirty-five members. When the Communist party brought in a motion of no confidence in 1982, it was immediately rejected by the Speaker because the Communists did not have the votes required.

No grounds are ever stated in a motion of no confidence, but of course these are made clear by the debate. The Social Democrats in 1981 referred

to the Government's economic policy. The Communists in 1982 referred to unemployment. The division, however, is confined to the issue of confidence. It has been argued that any other procedure might lead to undesirable tactics and machinations through the employment of several arguments and could give a result which could be interpreted in different ways.

The vote of no confidence is an ultimate safeguard of parliamentarism. Normally a government resigns because it has lost an important division or because an election has made it natural for another government to be formed, as happened in Sweden in 1976 and 1982, or again because a coalition has broken up, as we experienced in 1978 and 1981.

On one occasion a vote of no confidence has been called in a manner entirely in accordance with the character of this institution as an ultimate safeguard and means of bringing pressure to bear. This happened during the cabinet crisis in the spring of 1981, when the second three-party Government broke up. The Conservative members tendered their resignations, which were accepted. Three days later the Prime Minister also tendered the Government's resignation. The two remaining parties issued a joint declaration, noting that both the Conservatives and the Social Democrats had declared their intention of supporting a vote of no confidence unless the Government, which had suddenly become a two-party administration, resigned. At the same time the two parties declared that they wished to form a new administration, in other words exactly the same administration as was now resigning, and this was what ultimately happened after various twists and turns.

The author gives a closer analysis of the rules in question. In connection with this is also regarded the question of confidence as posed by a Government. The last time a Swedish Government resigned on account of a defeat in the Riksdag was in the spring of 1936. The last time that a Government expressly raised the question of confidence was in 1960. The two minority administrations, in 1978–79 and 1981–82, have once again prompted the question of which defeats a government can tolerate. The question of confidence was discussed a great deal, both in the autumn of 1981 and in the winter of 1982, and in both instances with reference to a possible Government defeat on important issues of economic policy.

FORMING A GOVERNMENT

The new Instrument of Government states that all public power emanates from the people. This cannot be said of any power exercised by the King,

and therefore his functions had to be transferred to someone else. It was natural for attention to focus on the Speaker when the formation of governments was concerned. However, the Speaker has not been given the power to appoint a new government. Instead he has to call upon the Riksdag to accept the person he nominates as the new Prime Minister. If the Speaker's nominee is accepted, the process of forming a government ensues.

The Speaker's nomination has been preceded by talks with the leaders of all the parties represented in the Riksdag and with the three Deputy Speakers. In the five government crises which have occurred so far, nobody else has been formally involved in these consultations. The question is finally decided by a division. The same rules apply here as with a vote of no confidence, though inversely. The Speaker's nomination can only be defeated by an absolute majority of 175 votes. On the other hand it is not strictly necessary for a single vote to be passed in favour of the nominee. Failing 175 votes against the nomination, the process of forming a government continues under the leadership of the approved candidate for the premiership.

If a division should result in the Speaker's nomination of a new Prime Minister being defeated, new candidates may be nominated and three more divisions are possible. If four nominations are defeated, the constitution requires an extra election to be held. The Speaker naturally endeavours to get his first nomination approved by the Riksdag, and he has therefore shown great patience with long drawn out party negotiations.

Superficially the new rules seemed democratically attractive. As long as there is a clear majority, the moving of a vote of confidence in the Riksdag can be seen as a pleasant ceremony which at all events does not cause much inconvenience. There are perhaps some practical drawbacks. For example, the Riksdag may have to be convened in the summer just to accept a new Prime Minister.

Real problems are liable to arise, however, if there is no clear ruling majority. All parties are forced to adopt an explicit public standpoint concerning the government question in a division. The practical procedures employed between 1920 and 1936, when the King appointed minority administrations after consultation with the parties, are now ruled out. Serious deadlocks can occur.

No great problems occurred in the autumn of 1976, when the rules were applied for the first time. A non-socialist parliamentary majority was prepared to form a coalition government. However, the new opposition faced a problem of principle. Naturally it endorsed the principles of parliamen-

tarism, and of course it felt that a non-socialist government should be formed. Logically speaking, therefore, the opposition ought to vote in favour. Politically, however, this was impossible. Instead the opposition parties chose to give explanations of their standpoints and then to vote against.

When the three-party Government was dissolved in the autumn of 1978, the situation pointed to the chairman of the Liberals as the only conceivable head of government. But how was the new Government to be composed? Should it be a purely Liberal minority government or a minority coalition of Liberals and Conservatives? The Liberals wanted to govern by themselves, but the Conservatives wanted to be included and declared their intention of voting against a purely liberal government.

In this situation the decision lay with the Social Democratic opposition. If they took the same line as in 1976 and voted against, there would be a deadlock. After a long meeting, the Social Democrats in the Riksdag decided to abstain. The retiring Prime Minister's party did the same. In the division, 39 voted for an 66 against while 215 abstained. This meant, curiously enough, that the new Prime Minister had been accepted.

During the crisis in 1978, the Speaker of the Riksdag set an important constitutional precedent. The constitution only says that the Riksdag must vote about a Prime Minister. The division has nothing to do with the government to be formed. Officially, once the Prime Minister has been accepted he has a free hand. The Speaker now filled this gap by informing the Riksdag what government the proposed candidate had said he wanted to form. This precedent played an important part in the 1981 government crisis.

The 1979 election was followed by negotiations between the three nonsocialist parties. The Liberal Government tendered its resignation after the other parties had demanded that it do so in order for all three to negotiate on equal terms. In practise this meant that a division would now be necessary even if no agreement was reached on a three-party government. The Social Democrats had made it clear that, if the same deadlock were to occur as in 1978, they had no intention of helpfully abstaining. They intended to vote against. Thus the emergency exit – allowing the Liberal Government to remain in power for the time being if the worst came to the worst – had been blocked. As it happened, the emergency exit was not needed. Nominating the new Prime Minister, the Speaker followed the precedent of stating what government the nominee intended to form, namely a three-party coalition. In the division, 170 voted in favour and 174 against, which meant that the nomination was accepted.

The information thus tendered by the Speaker was referred to when the Government broke up in the spring of 1981. The Conservative ministers tendered their resignations after the other two parties had concluded an agreement with the Social Democratic opposition party concerning a tax reform. The Prime Minister accepted their resignations but refused to accede to their demand that he himself should tender the resignation of the entire Government. The Prime Minister maintained that he have three alternatives: resignation, an extra election and the retention of power by the two remaining government parties as a minority coalition. The Social Democrats and Conservatives both threatened to move a vote of no confidence, whereupon the Government resigned after a few days' respite. This probably established the principle that the Riksdag does not only appoint the Prime Minister. In reality it also decides which government should be formed, although the Cabinet's declaration of policy and the names of the ministers are not announced until after the division.

Both the government crisis of 1981 and its resolution were dramatic. A new minority administration consisting of the two remaining government parties was approved by 102 votes in favour and 174 against. All members of the government parties had voted in favour and all members of the Socialist parties had voted against, while sixty-two Conservatives had abstained and eleven had been absent from the division. It was obvious – and publicly admitted – that the formation of the Government had been saved by the Conservative chairman managing to persuade some of his party fellows to stay away instead of voting against. One single dissenting Conservative vote would have sufficed to defeat the Speaker's proposal.

In 1982, the situation was simple. The Social Democrats and the Communists voted in favour and all the non-socialist members abstained, stating that there was no visible alternative to the Speaker's nomination.

Thus three of the five government crises since 1975 have been resolved after more votes have been cast against than for the new Prime Minister in the Riksdag. At two occasions the behaviour of opposition parties has been decisive. It is of course possible to doubt whether constitutional rules producing such peculiar results in such a short time can be considered reasonable.

EXTRA ELECTIONS

The Swedish Government has been constitutionally entitled to call extra elections ever since the introduction of the bicameral Riksdag in 1867.

Before 1975 this right was formally vested in the King, but in connection with the formation of the 1917 Government, the King relinquished his previous claims to influence these decisions.

An extra election does not influence the timing of the next regular election. This rule, combined with the fact that the Riksdag is only elected for three years, is a powerful restraining factor where extra elections are concerned.

Sweden has only had very few extra elections. The first of these happened in 1887, the second in 1914. The last occasion, in the summer of 1958, concerned the question of supplementary pensions.

Although extra elections have been rare, the possibility of holding them has played quite an important part at various times. This has been true of recent years, for example. When the Socialist parties and the non-Socialists had 175 seats each between 1973 and 1976, the threat of an extra election was unquestionably an effective means of facilitating settlements in the Riksdag. The Liberal party had suffered a heavy defeat in 1973 and was threatened with further grave losses. The alternative of an extra election was widely demanded in connection with the 1978 and 1981 government crises.

During the crisis of 1981, the two-party Government detected among other things that an extra election would take nearly three months to organise if one were to comply with all the rules of the Elections Act. Therefore, this act was amended in 1982, so that extra elections can be held at about fifty days' notice.

REFERENDA

In a sense, of course, a referendum means that the regular parliamentary scheme of things is pushed aside. At the same time the referendum provides one means of preventing the legislature from being composed with undue emphasis on a particular issue.

Consultative referenda have been possible in Sweden since 1922 when they were introduced as a consequence of the establishment of full democracy. It was assumed that the first referendum would concern the question of a total ban on sales of alcohol. The referendum was held as early as 1922 and caused a certain amount of surprise by resulting in a clear defeat on prohibition. This outcome is said to be part of the reason why the question of referenda disappeared in the background for many years.

Interest in referenda did not revive until after the Second World War. A new referendum was held in 1955, concerning the change from left-hand

to right-hand traffic. The outcome was a foregone conclusion: the proposal was roundly defeated. As a result, the change to driving on the right-hand side of the road was delayed for several years, but it was finally made in 1967.

A referendum is held by Act of the Riksdag. Among other things this Act has to define the questions with which the referendum is concerned. This was easy in 1922 and 1955, when there were only two alternatives: yes or no. Things became more complicated, however, in 1957 when a referendum was held concerning supplementary pensions, the same issue as led to an extra election the following year. Three alternatives were now needed, and the parties could not agree on how the three questions were to be phrased. This being so, the issue had of course to be decided by the parliamentary majority, which led to an unpleasant debate about the suppression of opposition.

Everybody was anxious to avoid a debate of this kind in 1980, when a referendum was to be held concerning nuclear power. In 1978 this question had split the first non-Socialist government in forty years. Although the declaration of the Government's policy had included a statement about a referendum in an undecided situation, the Government had broken up without any such referendum being held. Under the impression of international events during election year 1979 – the Three Mile accident – all the parties agreed, however, to hold a referendum in 1980. Three alternatives became politically necessary – the Conservatives and Social Democrats were of the same opinion but could not back the same alternative – and eventually the parties managed to agree on how the alternatives were to be phrased.

Swedish referenda are only consultative, but in practise the 1980 referendum became binding. All the parliamentary parties declared their intention of abiding by the outcome of the referendum. Thus when the alternative advocated by the Prime Minister's party lost the day, the Prime Minister continued to head the Government on the basis of the outcome of the referendum.

EXPERIENCE AND REFORM DISCUSSIONS

The twelve years of the unicameral Riksdag, and especially the eight years of the new Instrument of Government, have been an eventful period in Swedish constitutional history. A need has been expressed for an evaluation of this experience and a discussion of reforms. A committee was appointed for this purpose in 1980, but it was unable to agree on any

reforms. Three points in the current debate are particularly worth noting. Many people want to abolish the division concerning a new Prime Minister. Many people also want to make extra elections more important by allowing them to shift the timing of the next regular election. There is also widespread agreement that three years is really too short a period of office.

We must not confine ourselves, however, to the acute crises and problems which have followed in the wake of political developments. It is important to remember that the relationship between Government and Riksdag was naturally affected by the very transition to a unicameral Riksdag and to a fully proportional system of representation. Today, it is clearly evident that both these reforms have weakened the position of the Government.

The bicameral system had a conservative effect. The chambers were invested with equal powers, but the Upper Chamber was elected indirectly and for a double term of office, eight years. One-eighth of its members were elected each year by certain municipal assemblies. The transition to a unicameral Riksdag on which elections had an immediate impact was a dramatic change. Everyday relations were also changed, because the Government had to deal with a single large chamber, with 349 members, instead of two smaller chambers numbering 230 and 150 members respectively.

For a long time the electoral system was felt to favour the ruling Social Democratic party. This was due to the Swedish party structure, with one party which is by far the largest and which has on its left a small Communist party and to its right three parties, none of which can approach it in the matter of size. Against the advantages of the big party must, however, be balanced the fact that the electoral system was unfavourable to the small Communist party, whose support was often needed.

The most striking effect of the new system was that there was a substantial Communist group in the Riksdag, numbering about 20 members. Even with a Socialist majority, the need for support from left became more apparent than before. On two occasions for example, the Social Democratic Governments had to amend important bills on economic policy because the Communists refused to accept a VAT increase. The last occasion was in December 1982. It was then discovered that the new rules on parliamentarism gave a very peculiar result: The Government could lose a very important division, but had no possibility to resign because no other government should be accepted following the rules on the formation of government. In the end, the Government made such amendments as were required to secure the support of the Communists.

Thus, there are several practical problems connected with the parliamentarism in the new Swedish constitution. A new committee, with representatives of all five parliamentary parties, is just now (beginning of 1983) discussing possible reforms. The most important question involved in these discussions is whether the Riksdag should be elected for a longer period, four years instead of three, but several of the questions of parliamentarism are also significant topics on the agenda.

ISBN 91-1-837121-3